

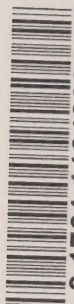
CA1
TB3
- 1996
M12

Government
Publications



Treasury Board of Canada
Secrétariat

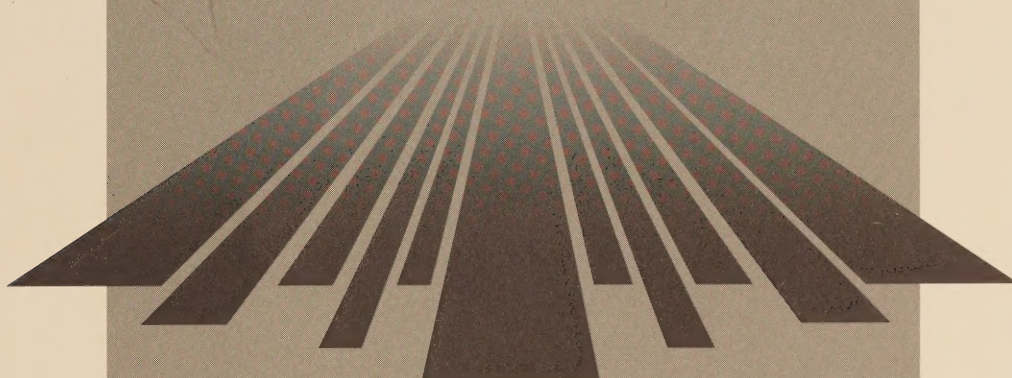
Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat



3 1761 11648033 6

MANAGING BETTER

NUMBER 12



Validation Review –
Audit Guide and Departmental
Monitoring Framework

Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116480336>

MANAGING BETTER NUMBER 12

Validation Review - Audit Guide and Departmental Monitoring Framework

Evaluation, Audit and Review Group
November 1996



© Minister of Public Works and Government Services Canada 1996

Published by

Public Affairs Branch

Treasury Board of Canada

Secretariat



This document is available on-line via the TBS home page
on Publiservice, the federal government internal network,
at the following address:

<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca>

It will also be available in the January 1997 edition of the CD-ROM
called *Treasury Board Secretariat Publications for the
Management of the Federal Government*

This series of evaluations, audit guides, reviews and studies is designed to improve Treasury Board policies and programs.

Titles in this series already published:

1. Review of Operating Budgets – Delegation Framework
2. Review of Business Planning in the Government of Canada
3. Review of the Cost Recovery and User Fee Approval Process
4. Evaluation of the Policy for the Provision of Services for Employees with Disabilities
5. Audit of Service to the Public in Official Languages - Phase I – Regions of Toronto and Halifax
6. Audit on the Use of Translation Services
7. Review of the Costs Associated with the Administration of the ATIP Legislation
8. Evaluation of Telework Pilot Policy – Highlights
9. Evaluation of Telework Pilot Policy – Findings
10. Audit of Adherence to Treasury Board Information Technology Standards
11. Evaluation Framework for Early Departure Programs

Table of Contents

	<u>Page</u>
Executive Summary	vii
Management's Response.....	ix
I. Introduction	1
II. Departmental Context.....	2
A. Departmental input into this review.....	2
B. Custom tools developed by departments	5
C. Status of departmental WFA audits.....	6
III. Validation of Treasury Board Tools.....	10
A. Management of alternates	10
1. Timing and frequency	11
2. Objectives not clear	11
3. Cost to taxpayer	12
4. Relationship with volunteer provision	12
B. Training and Education Allowance.....	12
1. Audit Guide.....	13
2. Monitoring Framework.....	13
3. People in Transition: Knowing Your Options.....	14
C. Post-employment regime.....	15
1. Obligation to volunteer information	15
2. Requirement to check names proposed in contracts	16
D. Conclusions	16
1. The Audit Guide — a limited tool for managing EDI and ERI	17
2. The Monitoring Framework has seen limited use.....	17
IV. Suggestions for Improvement.....	19
A. Update the Audit Guide	19
B. Endorse and encourage the interdepartmental committee model.....	19
C. Emphasize Treasury Board priorities in your communications with departments.....	19
D. Balance the need for control with the level of risk	20

Executive Summary

This chapter provides an overview of the key findings arising from our validation review of Treasury Board tools. “Validation of tools” is interpreted to refer to the usefulness and quality of direction and advice provided to departments to help in the management of alternates, the Training and Education Allowance, and the post-employment regime conditions of the Early Departure Incentive (EDI) and the Early Retirement Incentive (ERI).

We found that the Audit Guide and the Monitoring Framework (Draft May, 1995) are not the primary tools used by departments for managing these three elements.

- The Audit Guide was drafted prior to the details of the program elements being finalized. It addresses EDI and ERI only at the conceptual level, and should be updated.
- The Monitoring Framework was only recently issued, and serves primarily to confirm previous Treasury Board communications, as well as initiatives undertaken by the departments themselves. For example, most departments had developed a manager’s checklist for the Training and Education Allowance. The Monitoring Framework included a similar checklist that helped to confirm the departmental effort.

Only minor inconsistencies were found between these documents and others issued by Treasury Board. These inconsistencies dealt primarily with word usage, and were not sufficiently significant to curtail the management of the programs in the department. Departmental personnel conveyed their general satisfaction with the

level of assistance received from Treasury Board when clarification or interpretation of a particular situation was required.

The primary tools used by departments include the series of communications (letters and the *Knowing Your Options* series) from Treasury Board, augmented by two outputs of interdepartmental collaboration — the “*Managing the Placement of Alternates*” paper, and a generic guide to managing the Training and Education Allowance.

Taken as a whole, these tools presented some problem areas for the departments:

- Timing and frequency of communication.
- No clear statement of a hierarchy of priorities.
- Apparent shifts in emphasis from one document to the next.
- Confusion over what is a required action, and what is simply a suggestion.

We offer some suggestions for improvement which Treasury Board may wish to implement:

- Update the Audit Guide to better address EDI, ERI, alternates, unpaid surplus status, and the payback principle of expenditure management.
- Endorse and encourage further use of the inter-departmental committee model for developing guidelines.
- Re-emphasize Treasury Board priorities and role in communications with departments.
- Balance the requirement for management control with the level of risk inherent in a program, policy or guideline.

Management's Response

Audit Guide and Monitoring Framework

The February 1995 Budget announced government-wide plans to eliminate programs and services identified in the 1994-95 Program Review. This elimination of programs will result in a reduction of the federal government workforce by an estimated 45,000 positions by the third year (1997-98). In conjunction with the 1995 budget announcement, measures were introduced to help departments meet their reduction targets. Two programs, the Early Retirement Incentive (ERI) and the Early Departure Incentive (EDI), were designed to assist departments in managing downsizing. Additionally, the government has designated certain departments as "most affected" in that they are deemed unable to manage job reductions through normal attrition, existing workforce adjustment measures, and other management tools. "Most affected" departments have access to both programs, while all others have access only to the ERI.

These two programs were not intended to replace the existing Work Force Adjustment Directive (WFAD), but rather to complement it. The WFAD remains in force and is still the primary work force adjustment tool. Two additional programs, Leave With Income Averaging and Pre-retirement Transition Leave, were also announced to provide non-surplus employees with more flexible working arrangements while assisting managers in achieving salary budget reductions.

Several actions have been taken by Treasury Board Secretariat (TBS), in light of observations made following the Audit of the Work Force Adjustment Directive by the Auditor General in 1992. The Secretariat

was extremely sensitive to the need to ensure that proper policy, audit and monitoring mechanisms would be in place not only for the WFAD but also for the two new programs. To this end, the Secretariat has provided departments with several documents, for use in managing and monitoring downsizing activities:

- An Employment Adjustment Accountability Framework was created by Treasury Board Secretariat, focusing on the role and accountability of Deputy Ministers. A letter to all Deputy Ministers was prepared to bring to their attention human resources and financial management and accountability issues and a pay-back indicator which will ensure better management of taxpayer dollars provided out of the Central Reserve. In this letter, deputies were called upon to perform an audit of the departure incentives no later than half way through the three year program
- A Manager's Guide to Employment Adjustment was prepared in collaboration with departments, the audit and review community and TB Secretariat.
- An Audit Guide was developed and has been distributed to departments for their use.
- A Work Force Adjustment Departmental Monitoring Framework was issued.

In an effort to ensure the validity of some of these tools being provided to departments by the Treasury Board Secretariat, it was decided to commission a consulting firm to examine two key tools: the *Internal Review Guide - Audit Guide*, *Work Force Adjustment*, and the *Work Force Adjustment Departmental Monitoring Framework for Early Departure Incentive and Early Retirement Incentive Programs*. The objective was to validate these tools as they

related to three elements of the government's EDI and ERI programs – the management of alternates, compliance with the training and education allowance, and the post-employment regime.

In examining these tools, the consultants expanded the scope of the study beyond the two specified TBS tools to examine the total package of communications that had been generated by the Treasury Board Secretariat for the management of workforce reductions in relation to the three review elements. This was largely a reflection of departments' wishes to share their views on all of the tools, and also reflected the fact that the Audit Guide had largely pre-dated the introduction of the two new programs and the concept of alternation, and that the departmental monitoring framework had only been distributed relatively recently at the time that focus groups and interviews with departmental practitioners were conducted.

Management's Response

The Human Resources Branch of the Treasury Board Secretariat feels that the evaluation of these tools was professionally conducted and that it yielded useful information and observations which we endorse. In general, departments found TBS tools useful in providing guidance. In situations where clarification was required, departments reported that the Secretariat was helpful in clarifying issues. We would like to respond specifically to certain key observations of the study.

1. Problems with the timing and frequency of communication.

Departments in some cases found the timing of central direction and assistance slow – quite often events necessitated departments

taking action before the tools were available. It is noted, however, that departments did not see this particularly as a negative statement on TBS services but rather as a reflection of the speed at which the new programs are being implemented.

As problem areas were identified by unions, by management, and by Joint Adjustment Committees, they were tackled by responsible Secretariat officers working with departmental colleagues and in consultation with experts. The Secretariat released timely communications on specific issues, in response to implementation issues identified. As was recognised by departmental representatives participating in the study, they have a preference for receiving information in a much shorter timeframe than would be required to prepare a single comprehensive document.

In order to be as responsive as possible to departmental needs the Secretariat has moved to make available all of its key documentation in electronic form (Publiservice, CD-Rom, and HR connexions). With specific reference to the management of alternates, a "People In Transition – Knowing Your Options" document is now being prepared to provide a comprehensive guide to this area and this will also be placed on the Internet.

2/3. No clear statement of a hierarchy of priorities; apparent shifts in emphasis from one document to the next.

Some departments felt there was also a concern with regard to apparently different emphasis in different communications from TBS on the same topic. Being responsive to departments' need for timely clarification of issues, the Secretariat prepares separate communications dealing with specific issue

areas as the need arises. This does not necessarily imply a change in priorities or emphasis with each document.

Several fora exist for communicating with the Secretariat regarding program priorities, including the Business Planning process where departmental priorities are discussed with departments, the Work Force Adjustment Coordinators Network, the Most Affected Departments (MAD) committee, and the Alternative Delivery Departments committee. In addition, Treasury Board Secretariat has communicated with all Deputy Ministers, clearly outlining a human resources and financial management framework, including a pay-back indicator for which Deputy Ministers will be held accountable. A revised audit guide, currently being drafted in consultation with the audit community, will also emphasize the same corporate priorities and will be consistent with these management frameworks already provided.

4. Confusion over what is a required action, and what is simply suggestion.

As is concluded by the report, the context within which departments are managing EDI and ERI could be described as a “paradigm shift.” Treasury Board Secretariat is in the process of redefining its role to be more of a policy and assistance provider to departments. Departments are trying to introduce a new “empowered” management style. At the same time, the government is introducing significant new initiatives relating to budget reductions, and workforce adjustment. Not surprisingly, differences in opinion exist among departments as to what Treasury Board Secretariat’s role is or should be.

Several mechanisms are available, such as the Work Force Adjustment Co-ordinators Network, for departmental representatives seeking further clarification of policy and accountability issues. The Secretariat continues to promote exchanges on these issues through the Work Force Adjustment Committee, the Most Affected Departments Committee, the Alternative Delivery Departments Committee, and other special fora.

The study also offered four specific suggestions which the Treasury Board might wish to implement.

1. Update the Audit Guide to better address EDI, ERI, alternates, unpaid surplus status, and the payback principle of expenditure management.

The Audit Guide provides a comprehensive tool for auditing the management of, and compliance with, the Work Force Adjustment Directive. However, it was written prior to EDI, ERI and alternation becoming effective. The Audit Guide is currently being updated, in consultation with the audit community.

2. Endorse and encourage further use of the interdepartmental committee model for developing guidelines.

The degree of consultation and collaboration between Treasury Board Secretariat and departments in managing work force adjustment has been particularly notable and successful. As an example, an extensive manual was developed for management of the Training and Education Allowance through a co-operative effort of all Most Affected Departments. A generic manual was developed, and then adapted or modified by each MAD for its own purposes.

An interdepartmental initiative also produced a “suggested paper” for the management of alternates, which Treasury Board supported and distributed. Another such committee developed the EDI application and approval form.

The Work Force Adjustment Coordinators Network will continue, with representatives from all departments, as a highly effective means of ensuring a broad understanding of best practices, and bringing consistency to the application of the WFAD across the Service. Treasury Board Secretariat will be investigating with the members of this community a redefinition of the mandate of this committee and an identification of future needs. Strategically, the Secretariat will be continuing to use this approach in dealing with other emerging policy issues, in collaboration and consultation with departments.

3. Re-emphasize Treasury Board priorities and role in communications with departments.

As a means of meeting the need of departments for timely information and clarification of issues, the Secretariat prepares separate communications to address specific subject areas as the need arises. This does not necessarily imply that one document supersedes a previous communication in terms of an indication of priorities. Individual targeted communications have a specific issue focus, and they are not intended to be general, all-encompassing policy statements.

In terms of communicating with Treasury Board Secretariat regarding program priorities, several fora exist, including the Work Force Adjustment Coordinators network, MAD and Least Affected Departments (LAD) committees,

and the Business Planning process within which corporate priorities are discussed with departments. In addition, TBS has communicated with all Deputy Ministers, clearly outlining human resources and financial management and accountability issues, including a pay-back indicator for which Deputy Ministers will be held accountable.

4. Balance the requirement for management control with the level of risk inherent in a program, policy or guidelines.

Treasury Board Secretariat is in the process of redefining its role to be more of a policy and assistance provider to departments, and departments are trying to introduce a new “empowered” management style. In this context, as exemplified by the approach taken by the Secretariat in managing the Work force Adjustment Directive and related programs, the primary role of TBS has been to provide guidance and tools to departments. There is a shift in emphasis away from the strict review of transactions towards a risk management approach. Accountability for management of these programs is at the departmental level.

I. Introduction*

The Treasury Board Secretariat (TBS) is a central agency that serves as the primary employer for the government of Canada. As such, part of its mandate is to interpret government policy and provide direction to departments on how to fulfill the requirements of those policies. In its February, 1995 budget, the government announced the introduction of changes to the Work Force Adjustment Directive of 1991, as well as two programs designed to provide departure incentives for surplus employees — the Early Departure Incentive (EDI) and the Early Retirement Incentive (ERI) programs. Later, a program was introduced to allow affected employees who wished to remain employed by the public service to alternate with employees who would otherwise not have access to these incentive programs.

The objective for this review was to validate two specific tools as they related to three elements of the government's EDI and ERI programs.

Specifically, the two tools to be validated were:

- *Internal Review guide — Audit Guide, Workforce Adjustment, and*
- *Work Force Adjustment Departmental Monitoring Framework for Early Departure Incentive and Early Retirement Incentive programs.*

The *Internal Review Guide — Audit Guide, Workforce Adjustment* was provided to departments following the February, 1995

budget, but prior to the EDI, ERI, or alternate provisions being fully described.

The *Work Force Adjustment Departmental Monitoring Framework* was issued on December 13, 1995. The purpose of this Monitoring Framework was to assist government departments and agencies in managing the ERI and EDI programs.

The validity (i.e., usefulness, applicability) of these tools was to be assessed in relation to three elements — the management of alternates, compliance with Training and Education Allowance, and the post-employment regime.

The scope of work changed in two ways during the course of the review. First, we were directed to exclude the reference to program evaluation in our review — since a separate initiative was underway to establish an evaluation framework for the programs. The second change in scope involved an expansion beyond the two specified TBS tools — to include all communication from Treasury Board to departments relating to the three elements under review.

* This study was conducted by an external firm.

II. Departmental Context

This chapter provides an overview of the departmental context within which this review took place. Specifically, we provide a summary of the extent to which departments developed their own tools to help manage the EDI and ERI programs, as well as the current status of plans for internal audit of work force adjustment (WFA) practices. We begin with a brief description of the nature of departmental input into this review.

A. Departmental input into this review

Through discussions with the project authority, a total of 17 organizations¹ were identified for interviews with the consultant team. In each organization, we invited human resources personnel to meet with us. At their discretion, representatives of the internal audit function could participate in the meeting. The purpose of these interviews was threefold:

- Discuss the usefulness of the two subject tools for departmental management of the three elements under review.
- To ascertain whether the department had developed any tools of its own in this regard.

To ascertain the status of any internal audit or review of the management of EDI and ERI. The requirement for a change in the review's scope became immediately apparent. Departmental personnel related more to the body of tools and direction received from

Treasury Board for each of the three elements than they could for the two specific tools under review. This situation is not surprising given that the Audit Guide was prepared prior to all program details being finalized, and the evaluation framework being issued less than two months prior to our interviews. As well, Treasury Board had issued a number of other documents intended to assist departments manage the alternate provision, the Training and Education Allowance, and the post-employment regime conditions. Table 1 provides a summary of the documents provided to departments in each of these three elements. Rather than focusing on the two specific tools (Audit Guide, Monitoring Framework), the scope of discussions expanded to validate the usefulness of all tools provided by Treasury Board.

¹Appropriate personnel in two of these departments were not available. In total, 15 departments and agencies participated in the interview process.

Table 1**Treasury Board tools for managing three elements of EDI and ERI**

Management of Alternates

- Monitoring Framework
- May 24/95 Letter to Directors of Personnel
re: The Placement of Alternates
- August 2/95 Letter to Heads of Departments and Agencies
re: The Placement of Alternates
- September 15/95 Letter to Deputy Heads
re: Departure Programs/Alternations
- November 20/95 Letter to Directors of Personnel
re: Voluntary Demotions and Reclassifications in the Context of Alternates.

Training and Education Allowance

- Audit Guide
- Monitoring Framework
- *People in Transition: Knowing Your Options:*
Training and Education Allowance, August 1995

Post-Employment Regime

- Audit Guide
- Monitoring Framework
- *People in Transition: Knowing Your Options:*
The Public Service's Post-Employment Regime
- July 28/95 Contracting Policy Notice 1995-8 to Functional Heads, Administration/
Finance of All Departments and Agencies
re: Contracts with Former Public Servants
- August 16/95 Letter to Directors of Personnel
re: Undertaking regarding future employment or contractual relations by employees
leaving the Public Service under the various termination programs
- September 11/95 Letter to All Deputy Heads
re: Probity in Relations with Former Public Service Employees

In addition to the individual departmental interviews, a workshop was held to bring together personnel from a small sample of departments. Eight departments were invited to the workshop. People from seven departments, plus a representative from the Evaluation, Audit and Review Group of Treasury Board, participated in the workshop.

This workshop provided the opportunity for departments to share their impression of the usefulness of tools (and service) provided by Treasury Board, and to make suggestions for improvement.

Table 2 identifies the organizations who provided input to this review through interviews and through participation in the workshop.

Table 2

Departmental participation in review

Department	Interviews	Workshop
<u>Most Affected Departments (MAD)</u>		
Agriculture and Agri-Food Canada	—	—
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board	—	
Citizenship and Immigration Canada	—	
Environment Canada	—	—
Fisheries and Oceans	—	—
Human Resources Development Canada	—	—
Industry Canada	—	
National Defence	—	—
Natural Resources Canada	—	—
Public Works and Government Services	—	
Transport Canada	—	
Treasury Board Secretariat	—	—
<u>Other participants</u>		
Canadian Heritage	—	
Canadian International Development Agency	—	
Revenue Canada	—	—

B. Custom tools developed by departments

The use of customized management tools varies by department. All departments have issued instructions to responsibility centre managers. As well, each department has developed its own forms designed to capture pertinent information relating to employment adjustment situations. To varying degrees, departments have also developed communications tools to convey program information to employees. For example, Industry Canada, Citizenship and Immigration Canada, and the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board each produced manuals for their employees. An alternative approach was adopted by Environment Canada where the Deputy Minister issued a detailed letter to all employees. On the other hand, some other departments relied primarily on Treasury Board's *Knowing Your Options* series of bulletins for employee communications.

Some departments developed guides for managers that tended to encompass all aspects of workforce adjustment (e.g., Industry Canada). The Department of National Defence has developed many tools for its Civilian Reduction Program — including manager's guides, software tools, and communications with employees. These initiatives pre-dated the EDI and ERI programs, but served as a starting point for other departmental efforts.

Notwithstanding the value of these types of departmental tools, the focus in this review was on whether departments had developed custom tools (to augment those provided by Treasury Board) to provide direction in the management of the alternates, the Training

and Education Allowance, and the post-employment regime.

Within this scope, one initiative stands out. An extensive manual was developed for the management of the Training and Education Allowance through a co-operative effort of all Most Affected Departments (MAD). A generic manual was developed, and then adapted/modified by each MAD for its own purposes. An inter-departmental initiative also produced a "suggested paper" for the management of alternates, which the Treasury Board supported and distributed. However, the details and interpretation of the alternation provision are in a state of evolution — a series of letters have been issued by Treasury Board which, together, serve as the cornerstone for the management of this program. The post-employment regime has also been managed based on a series of documents issued by Treasury Board.

Table 3 summarizes the extent to which customized tools have been developed by the departments. It highlights the widespread use of the generic MAD manual for Training and Education Allowance. It also demonstrates the comparatively lower number of customized tools developed for the management of alternates and the post-employment regime. One interesting tool could actually be considered an "implementation tactic" — a letter from the Deputy Minister. Such a document helps with the implementation and proper management of a program by having the senior departmental official raise the program's profile and importance.

C. Status of departmental
WFA audits

Departments are required to evaluate the EDI and ERI programs midway through their three-year term. During our interviews, we inquired as to the current status of WFA audits that have been completed, or which are planned. Table 4 provides a summary of the responses we received.

Table 3

**Inventory of management tools developed by
selected departments for three elements of EDI and ERI**

Department	Management of Alternates	Post-Employment Regime	Training and Education Allowance
Agriculture Canada			Adapted MAD manual.
Can. Transportation Accident Investigation Safety Board			Developed training material for managers on WFA.
Citizenship and Immigration	Stand-alone matching system		Adapted MAD manual.
Environment Canada	DM letter to employees. Developed tracking system.	DM letter to employees.	DM letter to employees.
Fisheries and Oceans			Adapted MAD manual.
Heritage Canada	Section in policy manual. Developed tracking system.	Section in Policy Manual.	n.a. (not MAD)
Human Resources Development Canada		Developed own tool culling from 20 documents.	Adapted MAD manual.
Industry Canada	Audit checklist. Developed shared directory.	Audit checklist. Tracking system.	Adapted MAD manual. Audit checklist.
Natural Resources Canada	Drafted own Audit Guide.		Checklist for monitoring.
PWGSC		Probity letter from DM.	Adapted MAD manual.
Revenue Canada	Statement of roles, responsibilities, activities and monitoring. Employment Adjustment Programs Monitoring Framework.		n.a. (not MAD)
Transport Canada			Adapted DND software. Adapted MAD manual.
Treasury Board Secretariat			Adapted MAD manual.

Table 4

Status of audit initiatives in 12 Most Affected

Departments and three other departments participating in review

Department	Completed	Underway	Planned
Most Affected Departments			
Agriculture and Agri-food Canada			Late 1996/1997
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board			No audit planned.
Citizenship and Immigration Canada			April 1996 – ERI only.
Department of Fisheries and Oceans	Nov. 1995 – Management of Alternates		April 1996 – Quality of HR services, – Managing costs of WFA
Department of National Defence		Civilian Reduction Prog. over last year.	Spring/summer 1997 – EDI and ERI
Environment Canada	Summer, 1995 – WFA program in NCR. September, 1995 – operations only.		Will do status report after one year.
Human Resources Development Canada		Discussions with Treasury Board.	Will incorporate payback provision.
Industry Canada		Pre-planning – HR procedures.	This calendar year.
Natural Resources Canada	Summer, 1995 – alternates.	Phase I – Corporate management infrastructure	Phase II – Spring 1997 – T&E Allowance and post-employment regime. Phase III – detailed testing.
Public Works and Gov't Services Canada			Fall 1996 – departmental infrastructure
Transport Canada	Management of WFA	Implementation of HR plan (compliance)	
Treasury Board Secretariat	CAC “reviewed” work to date		Late 1996

Table 4 (cont'd)**Status of audit initiatives in 12 Most Affected****Departments and 3 other departments participating in review**

Department	Completed	Underway	Planned
Other departments			
Can. International Development Agency		Management of WFA.	Review cash-out payments in regions.
Heritage Canada		Management infrastructure of WFA, plus some compliance review.	
Revenue Canada		February 1996 – lump sums	

III. Validation of Treasury Board Tools

In this chapter, we discuss the usefulness of Treasury Board tools in each of the three elements under review.

In general, departments found the tools provided by Treasury Board to be useful. The tools provide direction which the department then implements. In situations where clarification was required, departments reported that Treasury Board was typically helpful. However, two problem areas arose. First, departments found the timing of the direction and assistance from Treasury Board to be slow — quite often events necessitated the department taking action prior to the development of tools by Treasury Board. Departments see this problem area not so much as a negative comment on Treasury Board services, but as a statement on the speed at which new programs must be implemented at the departmental level. The second problem area involved the level of detail provided by Treasury Board. A few of the departments we interviewed expressed a desire for a greater level of detail (e.g., specific implementation instructions) in the tools provided by Treasury Board. Other departments saw Treasury Board as being too "detail-oriented" already — they expect/prefer Treasury Board to provide guidelines and leave the implementation to the discretion of the department.

A. Management of alternates

The tools provided by Treasury Board to assist departments with employee alternations include the Monitoring Framework which followed a series of four letters.

- May 24/95 Letter to Directors of Personnel
re: The Placement of Alternates — included *Managing The Placement of Alternates*, a paper developed by Treasury Board and other MADs.
- August 2/95 Letter to Heads of Departments and Agencies
re: The Placement of Alternates
- September 15/95 Letter to Deputy Heads
re: Departure Programs/Alternations
- November 20/95 Letter to Directors of Personnel
re: Voluntary Demotions and Reclassifications in the Context of Alternates.

Treasury Board did not issue a communication in its *People In Transition: Knowing Your Options* (KYO) series to employees on the alternation provision. Since the Audit Guide was drafted prior to the alternation provision becoming available, it contains no reference to the management of alternates.

The Monitoring Framework makes only one reference to the management of alternates. Under Issue 2 (Probity issues), the framework repeated the five operating principles that were included in *Managing The Placement of Alternates*, essentially emphasizing their importance:

- Facilitate achievement of downsizing goals.
- Management controlled process.
- Affected status, not surplus status eligible.
- Must result in deployment or transfer of an affected employee.

- Permanent reduction in salary expenditures.

Clearly, the more useful tools for managing alternations are the series of letters issued between May and November, 1995.

However, some departments suggested that the quality of service from Treasury Board could be improved. Specifically, four areas were identified:

- Timing and frequency of guidance.
- Program objectives not always clearly stated.
- Need more direction regarding the "cost" parameter.
- Relationship with volunteer provisions of the Work Force Adjustment Directive not clear.

Each area is discussed below.

1. Timing and frequency

Departments would prefer a single, all encompassing guideline rather than a series of directions. Another drawback to issuing a series of directions is that departments may interpret a change in priorities from one document to the next. For example, some letters were intended to clarify certain aspects of previous correspondence. The August 2, 1995 letter was intended to elaborate on a particular concept, that alternations refer only to one-to-one interchanges and not to a series of movements. However, since that letter did not repeat all key points from the previous letter (such as the emphasis on ensuring no increased cost to the Canadian taxpayer), some departments interpreted that a change in emphasis had occurred, and that cost to the taxpayer was no longer a priority. This

situation occurred despite the Treasury Board having attached the original (May 24) letter to the August 2 correspondence in an effort to ensure no confusion arose.

Timing is also an issue. Whereas departments would prefer a single document that covered all possible situations, they also prefer to receive information in a much shorter timeframe than would be required to prepare such a document. Events in departments require action that cannot wait until Treasury Board tools have been provided. Some departments stated that alternation cases had been decided in their department before all the rules became clear.

2. Objectives not clear

The series of letters present a number of objectives for the alternation provision. For example, references are made to:

- "Overall emphasis is twofold" — elimination of a function/position or salary, with no increased cost to the taxpayer.
- Need for retaining key competencies.
- Personal aspirations should be accommodated but there will be no guarantee a request for alternation will be accommodated.
- The process will ensure "better employee morale", a "more productive working environment", and enhanced union support.
- The program will result in "a productive, diversified and effective workforce".

Although these objectives are related, no single objective is clearly stated as taking precedence. As a result, departments have embraced the alternation provisions

differently. Some departments are using the provision to rejuvenate its workforce by facilitating inter-departmental alternations (essentially to provide an opportunity for people in the department who want to leave, to leave). Other departments view the alternation as requiring a bureaucratic process that, in the end, only increases costs to the department and ultimately to the taxpayer.

3. Cost to taxpayer

The tools do not provide a clear interpretation of what is meant by "no increased cost to the taxpayer". A strict interpretation would say that the only way to avoid cost would be to not offer the program, thereby avoiding the associated administration costs. Since this option is not possible (i.e. the program must be offered), the guidelines appear to contain an inherent inconsistency.

Empirical evidence has also demonstrated that costs to the taxpayer will likely increase because of the use of the alternation option. Departments report that in a significant proportion of cases, the alternate is eligible for the ERI, while the affected employee is not. Since the cost to the government of the ERI is typically greater than the cost of the EDI, such interchanges cause a greater outlay of money.

Departments are not so much concerned with their ability to demonstrate that a reduction in salary costs, and the elimination of a position, occurred as they are in being held accountable for the additional costs to the taxpayer generated by alternation.

4. Relationship with volunteer provision

None of the tools issued by Treasury Board (i.e. the series of letters, or the Monitoring

Framework) discusses the relationship between alternation and the provision for volunteering as set out in the Work Force Adjustment Directive Section 7.2.6, and referenced in the Audit Guide, Section 3.2.3. Not only is the difference between these two substitution options not discussed, some confusion was created through use of the term "surplus" in correspondence relating to the management of alternates. For example, the May 24, 1995 letter states that the programs "can only apply to surplus employees". Some readers thought the attached paper on alternation was being referenced here. However, the intention was to clarify that the EDI and ERI programs applied only to surplus employees.

Other issues were raised by departments relating to the management of alternates. However, these comments were directed more at the program itself, rather than the tools provided by Treasury Board to help manage the program. Departments sense that the government is facing pressures to ease the alternation restrictions. A general feeling exists that the parameters of the program are not yet finalized, and that further changes (and further correspondence from Treasury Board) will be forthcoming.

B. Training and Education Allowance

Three Treasury Board tools relating to the Training and Education Allowance have been distributed to departments — the Audit Guide, the Monitoring Framework and an instalment in the *People in Transition: Knowing Your Options* (KYO) communication series for employees.

1. Audit Guide

The Audit Guide makes two references to the Training and Education Allowance. Audit Procedure A2.1.2a) asks that departments track, analyze and (where appropriate) act on key performance indicators relating to employment adjustment, including the "total cost of retraining allowances provided ... to acquire skills for work outside the public service". Audit procedure A3.3.1 is concerned with ensuring that the department has established effective procedures for managing the program, and that it operates in accordance with applicable legislation or departmental policies. It refers to "appropriate training" but does not elaborate on what this phrase means.

No reference is made in the Audit Guide to specific details of the Training and Education Allowance program (e.g., that it is for EDI recipients only, that there is a \$7,000 maximum, or that payment is based on reimbursement of receipts). The guide also refers to this program as the "retraining allowance". These references should be changed to "Training and Education Allowance".

2. Monitoring Framework

Whereas the Audit Guide appears to leave broad discretion for the auditor and for the department (i.e., the department should establish effective mechanisms to communicate and manage the program), the Monitoring Framework implies that a review of a compliance checklist prepared by the departments is all that is necessary to assure the Deputy Head that the compliance requirements of the program have been met. The Monitoring Framework then provides an example of a checklist. Departments reported to us that the checklist in the

Monitoring Framework were issued after they had developed their own checklists. In effect, the Monitoring Framework became a confirmation that the departmental checklists were appropriate.

Nevertheless, two problems were identified with the checklist in the Monitoring Framework — Items numbers 6 and 7. In both cases, the manager is asked to certify that the employee has fulfilled an obligation. With Item 6, the manager must certify that the employee's training plan "prepares him or her for a job outside the public service". However, managers cannot confidently attest to the employability of a person following the training. To do so would require a thorough understanding of the job market demand for the type of job related to the training, and gauge the suitability of the individual for that job. We suggested the wording be changed to: "... the training plan is *intended to prepare* him or her for a job ...".

With checklist Item 7, the manager is asked to certify that the employee "Undertook personally the training and educational courses/programs". Whereas Treasury Board intended this item to help managers ensure that only eligible persons were taking the course, the word "undertook" was interpreted as meaning the manager must determine whether the training was completed. That is, some departments interpreted Item 7 required the manager to monitor the actions of the employee after he or she has left the public service. At the same time, other direction from the Treasury Board (i.e., *Knowing Your Options*) states that the allowance "will be paid after presentation of receipts ... normally within 30 days". The KYO document also confirms that the employee need not pass the course. Hence, we suggest that Item 7 in the checklist be changed to state "*Provided*

proof that the person registered in the training and education courses/programs".

As with the Audit Guide, the Monitoring Framework contains references to the "retraining allowance". These references should be changed to Training and Education Allowance".

3. People in Transition: Knowing Your Options

The KYO document provides more details than either the Audit Guide or the Monitoring Framework — including sample questions and answers. We found an inconsistency in the direction provided relating to the types of courses and programs that would be covered. On Page 2, the KYO implies that any course at any educational institution in Canada recognized by the Income Tax Act is eligible. As well, other training may qualify if it can be shown that this other training is likely to lead to a job. That is, the employee need not show that courses offered by recognized institutions should lead to a job (i.e., all courses are eligible).

The inconsistency arises in the question and answer section. Question 2 asks what restrictions exist for training or courses. The answer states that "any training or educational course offered by a [recognized] educational institution is eligible" as long as you can show that this training will lead to employment. This answer implies that a courses at recognized educational institutions is eligible only if it can be shown to help lead to a job. That is, the answer expands the 'employability' requirement to courses at recognized institutions. Only if the reader assumes that "training" does not occur in "educational" institutions, does this perceived inconsistency disappear. In either case, the current

wording in the KYO document leads to unnecessary confusion.

These three Treasury Board tools are not the primary tool used by departments. A collaborative effort among the Most Affected Departments produced a generic Training and Education Allowance guide. Each MAD then adapted the guide for their own use. For example, some departments added annexes with customized forms to assist employees understand their obligations, and to provide consistency in the operations of the program. The collaborative process to develop the generic guide helped the human resources function in each department understand the issues surrounding the management of the Training and Education Allowance. The distribution of the guide to managers and employees helped with the implementation and management of the program within the department.

During our discussions with departmental personnel, four areas were identified where (at least one) department would like further clarification from Treasury Board regarding the Training and Education Allowance:

- What constitutes a good training plan? What characteristics are likely to lead to employment?
- How should "later situations" be handled (i.e., eligible people returning within the timeframe for additional money under a new/revised training plan)?
- What types of reports will Treasury Board require?
- What is meant by "recognized" educational institutions internationally?

Another area concerns some departments — the degree of discretionary judgement allowed managers. Because of the vast array of possible training choices and associated costs, this program could be a candidate for extensive regulations designed to cover every imaginable situation. Some departments would like to see more detailed direction from Treasury Board, while others would prefer a clear statement that management discretion should be used. The underlying concern here is accountability. Managers are concerned that if they use discretion without a clear signal to do so, that an audit may find them in non-compliance. In general, departments would prefer broad discretionary judgement rather than over-regulation and the associated bureaucracy required to establish and carry out policies designed to cover every imaginable situation. For example, in some cases, the cost of equipment might appear allowable while in other cases it would not. Similarly, managers would prefer discretion in regarding whether alternative costing scenarios (e.g., comparison shopping, rent versus purchase) is warranted.

C. Post-employment regime

Treasury Board guidance to departments regarding the post-employment regime is contained in six documents:

- Audit Guide
- July 28/95 letter (Contracting Policy)
- Monitoring Framework
- Aug. 16/95 letter (future employment or contractual relations)
- *Knowing Your Options*

- Sept. 11/95 letter (probity with former employees)

Overall, departments found the guidance provided by Treasury Board regarding post-employment regime issues to be sufficient. Most, if not all, departments have made the effort to distribute post-employment regime policies throughout their department. In some cases, the Deputy Minister has issued stern instructions that managers will be held individually responsible if the policies are breached.

Two minor issues relating to the Treasury Board tools were noted:

1. Obligation to volunteer information

Item 9 of the Contracting Policy suggests an inconsistency with both the Monitoring Framework (Item 2.3) and *Knowing Your Options* (Q&A #19 and #21). The issue here is whether or not former employees are obligated to volunteer information in a contract situation. The Contracting Policy states that the former employee "must be prepared to sign a waiver of privacy", and to "make available" any pertinent details. This policy implies that the Crown will request information, and that the former employee is obligated to respond to that request. However, the other two documents state that the former employee has an obligation to volunteer information without being asked. The implications of this apparent inconsistency are probably minimal. In practice, departments have required departing employees to sign a waiver declaration. As well, departments have typically included as a standard condition in contracts that any former employees covered by the contract declare any post-employment obligation that would be applicable under the contract.

2. Requirement to check names proposed in contracts

Contracting Policy #10 states that departments will institute internal controls to "monitor all aspects of contracting" and to maintain records "for eventual internal departmental audit" including "any pertinent information provided by the contractor". The Audit Guide contains no reference to the requirements stated under this policy. The *Knowing Your Options* document (Q&A #21) states that a second safeguard is in place — that individual names are revealed in proposals, and that managers will check those names to ensure probity. However, no guideline or regulation exists in the Monitoring Framework, the Audit Guide or the contracting policy to ensure managers will, in fact, follow through with this safeguard mechanism by checking the names proposed to conduct the contracted work.

* * *

The impression among departments is that the Treasury Board has issued sufficient direction. Departments have disseminated these policies widely to managers and employees. Through the dissemination of information, and the use of declarations by departing employees, departments feel confident that the policy is being managed cost-effectively. Although the possibility that the policy may be breached always exists — given the reliance on the integrity of former employees, and the commitment of current managers — departments feel that the low level of risk does not warrant the bureaucracy and administrative burden that would be required to guarantee absolute compliance by all former employees. The additional cost of identifying the (perceived to be) rare cases of former employees not fully declaring their obligations would likely be greater than the value of any

reimbursements received under these obligations.

D. Conclusions

The context within which departments are managing EDI and ERI could be described as a "paradigm shift" within a constantly changing environment. Treasury Board is in the process of redefining its role to be more of a policy and assistance provider to departments. Departments are trying to introduce a new, "empowered" management style. At the same time, the government is introducing significant new initiatives relating to budget reductions, and workforce adjustment. Not surprisingly, differences in opinion exist among departments as to what Treasury Board's role is or should be — and what level of support should be expected from it. As a result, some departments complained that Treasury Board issued too many documents while others felt not enough direction was being provided. For example, the following quotations are from people we interviewed in two different departments:

"We want clear, flexible guidelines that allow departmental discretion. Treasury Board is the provider of tools. Departments are responsible for determining how best to use those tools when planning and carrying out a program".

"Treasury Board should give more specific instructions, sooner, so we can comply".

Taken as a whole, the set of tools provided by Treasury Board helped managers implement the three elements of workforce adjustment under review here. Departments reported that when clarification was needed, Treasury Board was often helpful in providing policy interpretation. They found the *Knowing Your Options* series to be a

helpful tool for communicating with employees. However, frequency and timing of documents from Treasury Board were identified as issues.

The specific tools under review — the Audit Guide and the Monitoring Framework — were not the primary tools used by the departments to manage alternations, the Training and Education Allowance, or the post-employment regime.

1. The Audit Guide — a limited tool for managing EDI and ERI

The Audit Guide provides a comprehensive tool for auditing the management of, and compliance with, the Work Force Adjustment Directive. However, it was written prior to EDI, ERI and Alternation becoming effective. As a result, the Audit Guide provides no assistance regarding the management of alternates. Although the EDI and ERI programs are treated only at a conceptual level, the principles presented in the guide remain valid. However, the lack of detail regarding EDI and ERI limits the guide's use as a tool for managers.

2. The Monitoring Framework has seen limited use

The Monitoring Framework was provided to help departments manage and monitor the implementation of EDI and ERI. It comprised two components — an expenditure management framework and a human resources framework. The framework was issued in mid-December, 1995 — about one month before this project was initiated. It was not surprising to find that departments had yet to use the framework extensively.

The information in the human resources framework was less detailed than in earlier

tools provided by Treasury Board.

Departments viewed the information as being primarily a repetition of information they had already received. The framework's checklists served primarily as confirmation of the checklists already developed by the departments themselves. That is, the human resources framework did not provide substantial assistance to the department, other than in this confirmation role. On the other hand, the expenditure management component represented new information. Departments had concerns about its timing, its implications and the department's ability to meet the payback criterion.

Table 5 provides an overview of the usefulness of the Audit Guide and the Monitoring Framework for each of the three elements. As well, the primary tool used by departments for the managing of these elements is also indicated.

Table 5
Tool/element matrix

	Management of Alternates	Training & Education Allowance	Post-Employment Regime
Audit Guide	No reference in guide.	General principles. Not a “working tool”.	General principles. Not a “working tool”.
Monitoring Framework	Repeated operating principles provided in Treasury Board letter of May 24, 1995.	Checklist helped to confirm previous departmental work.	Focus on monitoring number of cases rather than on ensuring compliance.
Primary tool used by departments	TB letters, including <i>“Managing the Placement of Alternates”</i> developed co-operatively by MAD.	Guide developed co-operatively by MAD.	TB letters.

IV. Suggestions for Improvement

In this chapter we put forth some suggestions that Treasury Board may wish to consider.

A. Update the Audit Guide

With the requirement for mid-term evaluation of the departure incentive programs, departments will be looking for guidance in conducting internal audits. The current Audit Guide does not adequately address the employment adjustment issues faced by the departments over the last year — the Early Departure Incentive (EDI), the Early Retirement Incentives (ERI), and the management of alternates. The Audit Guide references to the EDI and ERI are at the conceptual-level only and no mention is made of managing alternations. Upcoming issues, such as the payback provision, could also be addressed during this revision.

B. Endorse and encourage the interdepartmental committee model

Collaborative efforts among departments produced a paper on managing alternates, as well as a generic guide for managing the Training and Education Allowance. This model of bringing together stakeholders to develop tools appears to work well. It provides an opportunity for the people who will be involved with the management of new programs to discuss the issues, obtain clarification, and produce a tool that can be consistently applied by each department. Treasury Board should participate in these committees, and endorse the products they produce. This participation will help reinforce Treasury Board's role as an advisor

while at the same time put them in a position to respond to new issues as they emerge. Also, this approach should reduce the problems relating to timing and frequency that have been experienced in the past. If all stakeholders are working together to develop an approach, they know exactly the status of discussion, and are not waiting for direction from Treasury Board. Similarly, the probability that the outputs produced by the committee will require revisions would be significantly reduced.

C. Emphasize Treasury Board priorities in your communications with departments

As letters of clarification are issued or new programs/policies are introduced, the potential for inconsistency among Treasury Board messages increases. These inconsistencies are related mainly to priorities and emphasis, rather than to the issuance of contradictory instructions/guidance. Some examples of inconsistency in emphasis, as identified by departmental personnel, include:

- A stated objective of expenditure reduction, but emphasis in quarterly reports is on personnel reduction. Departments are not sure whether they will be held accountable for personnel reductions or financial reductions. If the objective truly is expenditure reduction, then why is the Treasury Board being so stringent on aspects with a less significant financial component (e.g., management of alternates, post-employment regime)?
- A change in underlying philosophy from trying to retain people to trying to reduce salary expenditures

- The incentive programs are offered as a choice to the individual, yet the expenditure management directive implies the department has the ability to control these costs.

Aside from the potential for apparent inconsistencies in messages, another problem area can evolve — where should emphasis and effort be focused? For example, should the department be more concerned with priorities such as reaching expenditure reduction targets, clearing surplus status priorities, and minimizing unpaid surplus status cases than with establishing systems to monitor post-employment regime and the issuance of Training and Education Allowance?

Managers in departments have a sense for which objectives should take precedence. They are concerned that auditors and central agencies do not share the same understanding. Hence, they are torn between expending effort on initiatives with low impact or risk, and being found to be in non-compliance by auditors if they don't expend that effort. Therefore, audit guides should reflect a sense of where management effort should be concentrated.

Treasury Board should consciously reinforce its overall objectives in any communication sent to the departments. In this way, confusion at the department level will be reduced — the department will no longer wonder whether the importance of this month's correspondence from Treasury Board implies a change in the priorities communicated in last month's correspondence. For example, the overall objective of expenditure reduction should be restated at the beginning of correspondence that focuses on the management of employee departure programs. One possibility would be:

"Program Review reduced expenditure levels for most departments. Additional employee programs were also introduced to assist departments which are using workforce reductions in order to operate under this new expenditure regime. This letter provides guidance in managing a specific aspect of the Early Departure Program — the Training and Education Allowance. ... "

This same approach could be used to help reinforce Treasury Board's role vis-à-vis assisting departments. That is, if Treasury Board suggests an approach to assist managers, this message can be reinforced as part of its advisory role — thereby eliminating confusion over whether or not the communication is, in fact, a requirement that must be met.

D. Balance the need for control with the level of risk

The amount of discretion allowed department managers should reflect the level of risk inherent to the Government of Canada. That is, Treasury Board should not insist on stringent control mechanisms and procedures for programs with limited financial risk. For example, the Training and Education Allowance should allow for manager discretion rather than insisting upon a control/compliance framework that would likely cause more effort and costs than are at risk with this program. On the other hand, program elements such as the ERI and EDI payout amounts require that consistent and detailed directions be provided to all participating departments. The Audit Guide should recognize the trade-off between risk and control. Managers who are allowed discretion should not be restricted from exercising that discretion for concern over being held accountable during an audit.

D. Viser un équilibre entre le besoin de contrôle et le niveau de risque

La marge de manœuvre accordée aux gestionnaires des ministères devrait refléter le niveau de risque inhérent au gouvernement du Canada : le Conseil du Trésor ne devrait pas insister sur des mécanismes et des procédures sévères de contrôle pour des programmes qui posent peu de risques financiers. Par exemple, l'allocation de formation et d'études devrait laisser aux gestionnaires le loisir d'exercer leur jugement plutôt que d'insister sur un cadre de contrôle et de conformité qui risquerait de causer plus d'efforts et de coûts que les risques du programme. Par ailleurs, des éléments de programme comme les montants de déboursés en vertu du PERA et de la PDA exigent que des directives uniformes et détaillées soient données à tous les ministères participants. Le Guide de vérification devrait reconnaître le jeu d'équilibre entre le risque et le contrôle. Les gestionnaires auxquels on permet une discrétion ne devraient pas être empêchés d'exercer cette discrétion à cause d'inquiétudes sur la possibilité d'être tenus responsables à l'occasion d'une vérification.

de réductions du personnel ou de réductions financières. Si l'objectif véritable est la réduction des dépenses, alors pourquoi le Conseil du Trésor est-il si sévère sur des aspects comportant une composante financière moins importante (par ex., gestion des remplaçants, régime concernant l'après-emploi)?

- Un changement dans la philosophie sous-jacente, qui fait qu'on passe d'une situation où on essaie de conserver les employés à une autre où on essaie de réduire les dépenses de traitements.

- Les programmes d'encouragement sont offerts comme un choix aux personnes, mais la directive de gestion des dépenses implique que le ministère a la capacité de contrôler ces coûts.

À part le potentiel d'incohérences dans les messages, un autre genre de problème peut surgir, à savoir où concentrer l'accent et l'effort? Par exemple, le ministère devrait-il se préoccuper davantage de priorités telles que l'atteinte des objectifs de réduction des dépenses, le dégagement des priorités de personnes ayant un statut de fonctionnaires excédentaires et de la réduction au minimum des cas de personnes ayant un statut de fonctionnaire excédentaire sans traitement plutôt que d'établir des systèmes pour surveiller le régime concernant l'après-emploi et publier l'allocation de formation et d'études?

Les gestionnaires des ministères sentent quels objectifs devraient avoir préséance. Ils craignent que les vérificateurs et les agences centrales ne partagent pas la même compréhension. Donc, ils sont partagés entre l'obligation d'investir des efforts sur des initiatives à faible impact ou à faible risque et la possibilité d'être trouvés en état de non conformité par les vérificateurs s'il ne font

pas cet effort. Il s'ensuit donc que les guides de vérification devraient refléter un sens de l'endroit où l'effort de gestion devrait être concentré.

Le Conseil du Trésor devrait consciemment renforcer ses objectifs d'ensemble dans toute communication adressée aux ministères. De cette façon, la confusion au niveau des ministères sera réduite, les ministères ne se demanderont plus si l'importance des communications venant du Conseil du Trésor ce mois-ci implique un changement par rapport aux priorités communiquées dans la correspondance du mois dernier. Par exemple, l'objectif d'ensemble de réduction des dépenses devrait être énoncé de nouveau au début de la correspondance qui se concentre sur la gestion des programmes de départ des employés. Voici une possibilité :

«L'Examen des programmes a abaissé le niveau de dépenses pour la plupart des ministères. Des programmes

supplémentaires consacrés aux employés ont également été introduits pour aider les ministères qui utilisent les réductions de la main-d'œuvre pour fonctionner sous ce nouveau régime de dépenses. La présente lettre offre des conseils dans la gestion d'un aspect particulier du Programme de départ anticipé, celui de l'allocation de formation et d'études. ...»

Cette même approche pourrait servir à renforcer le rôle du Conseil du Trésor à l'égard de l'aide aux ministères. C'est dire que, si le Conseil du Trésor suggère une approche pour aider les gestionnaires, ce message peut être renforcé comme faisant partie de son rôle de conseiller, ce qui élimine la confusion à savoir si la communication est, en fait, une exigence qu'il faut satisfaire.

IV. Suggestions

d'améliorations

Dans ce chapitre, nous proposons quelques suggestions que le Conseil du Trésor pourrait vouloir prendre en considération.

A. Mettre à jour le Guide

de vérification

Étant donné l'exigence d'une évaluation à

mi-terme des programmes d'encouragement au départ, les ministères vont chercher à

obtenir des conseils pour la tenue des

vérifications internes. Le Guide de

vérification actuel ne règle pas

adéquatement les problèmes de réduction de

l'emploi auxquels les ministères ont été

confrontés au cours de la dernière année, soit

la prime de départ anticipé (PDA), le

programme d'encouragement à la retraite

anticipée (PERA) et le placement des

remplaçants. Les références du Guide de

vérification à la PDA et au PERA ne sont

qu'à un niveau conceptuel, et aucune

mention n'est faite du placement des

remplaçants. Des problèmes à venir, comme

la disposition relative au remboursement,

pourraient également être résolus au cours

d'une telle révision.

B. Endosser et encourager le

modèle de comité

interministériel

Des travaux effectués en collaboration entre

les ministères ont produit un document sur le

placement des remplaçants, ainsi qu'un guide

générique visant la gestion de l'allocation de

formation et d'études. Ce modèle consistant

à réunir les intéressés pour créer des outils

semble bien fonctionner. Il donne aux

personnes qui auront à faire la gestion de

nouveaux programmes l'occasion de discuter

des problèmes, d'obtenir des clarifications et de produire un outil qui peut être uniformément appliqué par chacun des ministères. Le Conseil du Trésor devrait participer à ces comités et entériner les documents qu'ils produisent. Cette participation aidera à renforcer le rôle de conseiller du Conseil du Trésor tout en mettant celui-ci dans une position où il peut s'attaquer aux nouveaux problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Cette approche devrait également réduire les problèmes reliés au moment et à la fréquence de publication qu'on a connus dans le passé. Si tous les intervenants travaillent ensemble à mettre au point une approche, ils connaissent exactement où en est la discussion et ne restent pas à attendre des directives du Conseil du Trésor. Il serait, par ailleurs, beaucoup moins probable que les documents produits par le comité nécessitent des révisions.

C. Mettre l'accent sur les

priorités du Conseil du Trésor

dans vos communications avec

les ministères

À mesure que les clarifications sont publiées,

ou que de nouveaux programmes ou de

nouvelles politiques sont introduits, la

possibilité de manque de cohérence entre les

messages du Conseil du Trésor augmente.

Celles-ci sont surtout reliées aux priorités et

à l'accent, plutôt qu'au fait que les

instructions ou les guides publiés soient

contradictoires. Voici quelques exemples

liés à l'accent tels que signalés par le

personnel des ministères :

- Un objectif énoncé porte sur la réduction

des dépenses, mais, dans les rapports

trimestriels, l'accent est mis sur la

réduction du personnel. Les ministères ne

sont pas sûrs s'ils seront tenus redevables

Tableau 5

Matrice outil/élément

	Gestion des remplaçants	Allocation de formation et d'études	Régime concernant l'après-emploi
Guide de vérification	Aucune référence dans le guide.	Principes généraux. Pas un «outil de travail»	Principes généraux. Pas un «outil de travail»
Cadre de suivi	Répétait les principes de fonctionnement dans la lettre du 24 mai 1995 du Conseil du Trésor.	La liste de vérification a aidé à confirmer le travail déjà effectué par le ministère.	Concentré sur la surveillance du nombre de cas plutôt que sur l'assurance de la conformité.
Outil premier utilisé par les ministères	Lettres du CT, y compris "Gestion du placement des remplaçants", élaboré en collaboration par les ministères les plus touchés.	Guide élaboré en collaboration par les ministères les plus touchés.	Lettres du CT.

politiques. Ils ont trouvé que la série *Vérifiez vos options* était un outil utile pour communiquer avec les employés. Toutefois, la fréquence et le moment de publication des documents du Conseil du Trésor ont été soulignés comme problèmes.

Les outils spécifiques soumis à l'examen, le Guide de vérification et le Cadre de suivi, n'étaient pas les outils principaux utilisés par les ministères pour gérer les remplacements, l'allocation de formation et d'études ou le régime concernant l'après-emploi.

1. Le Guide de vérification : un outil limité pour la gestion de la PDA et du PERA

Le Guide de vérification constitue un outil complet pour la vérification de la gestion de la Directive sur le réaménagement des effectifs et de la conformité à celle-ci. Toutefois, il a été rédigé avant l'entrée en vigueur de la PDA, du PERA et de la gestion des remplacements. Cette situation fait que le Guide de vérification n'est d'aucune aide concernant la gestion des remplacements. Bien que la PDA et le PERA y soient traités seulement à un niveau conceptuel, les principes présentés dans le guide demeurent valides. Mais, le manque de détails relatifs à la PDA et au PERA limite l'utilisation du guide comme outil de travail pour les gestionnaires.

2. Le Cadre de suivi a trouvé un usage limité

Le Cadre de suivi a été offert pour aider les ministères à gérer et à surveiller la mise en oeuvre de la PDA et du PERA. Il comprend deux composantes, un Cadre de gestion des dépenses et un Cadre de ressources humaines. Le Cadre a été publié à la mi-décembre 1995, soit environ un mois avant que le présent projet ne soit lancé.

Nous n'avons pas été surpris de découvrir que les ministères n'avaient pas encore beaucoup utilisé le Cadre de suivi. L'information contenue dans le cadre des ressources humaines était moins détaillée que dans les outils précédents fournis par le Conseil du Trésor. Les ministères ont vu l'information comme étant d'abord une répétition de l'information qu'ils avaient déjà reçue. Les listes de contrôle du cadre ont surtout servi de confirmation aux listes de vérification déjà mises au point par les ministères eux-mêmes. C'est dire que le cadre des ressources humaines n'a pas accordé d'aide substantielle au ministère, sauf dans ce rôle de confirmation. Par ailleurs, la composante de gestion des dépenses représentait de l'information nouvelle. Les ministères ont exprimé des inquiétudes quant au choix du moment de sa parution, quant à ses implications et à leur capacité de satisfaire aux critères de remboursement. Le tableau 5 donne un aperçu général de l'utilité du Guide de vérification et du Cadre de suivi pour chacun des trois éléments. On y trouve également quel est l'outil premier qu'utilisent les ministères pour la gestion de ces éléments.

document *Vérifiez vos options* (Q&R n°21) dit qu'un second mécanisme de sauvegarde est en place, à l'effet que les noms individuels soient révélés dans les propositions et que les gestionnaires vérifieront ces noms pour assurer la probité. Cependant, il n'existe aucune ligne directrice ni réglementation dans le Cadre de suivi, le Guide de vérification ou la Politique sur les marchés pour s'assurer que les gestionnaires feront effectivement un suivi par ce mécanisme de sauvegarde en vérifiant les noms proposés pour réaliser le travail donné en marché.

L'impression qu'on a parmi les ministères est que le Conseil du Trésor a émis suffisamment de directives. Les ministères ont largement distribué ces politiques aux gestionnaires et aux employés. Par la diffusion de l'information et l'utilisation de déclarations des employés quittant la fonction publique, les ministères ont confiance que la politique est gérée de façon économique. Même s'il existe toujours une possibilité que la politique ne soit pas respectée, puisqu'on se fie à l'intégrité des anciens employés et à l'engagement des gestionnaires actuels, les ministères croient que le faible degré de risque ne justifie pas le fardeau bureaucratique et administratif qui serait nécessaire pour garantir la conformité absolue de tous les anciens fonctionnaires. Le coût supplémentaire de dépistage des cas (perçus comme) rares d'anciens employés qui ne déclarent pas entièrement leurs obligations serait probablement plus élevé que la valeur de tous les remboursements reçus en vertu de ces obligations.

D. Conclusions

Le contexte dans lequel les ministères s'acquittent de la gestion de la PDA et du PERA pourrait se décrire comme un

«glissement de paradigme» au sein d'un Conseil du Trésor est en train de redéfinir son rôle pour devenir plutôt un de dispensateur de politique et d'aide à l'endroit des ministères. Les ministères essaient d'introduire un nouveau style de gestion, un style «responsabilisé». En même temps, le gouvernement introduit d'importantes nouvelles initiatives en rapport avec les réductions de budgets et le réaménagement des effectifs. Il n'y a pas à se surprendre qu'il existe des différences d'opinion entre les ministères en ce qui a trait au rôle que le Conseil du Trésor devrait jouer, ainsi qu'au niveau de soutien qu'on devrait s'attendre à obtenir de celui-ci. Le résultat de cette évolution est que certains ministères se plaignent que le Conseil du Trésor a publié trop de documents, alors que d'autres ont le sentiment de ne pas recevoir suffisamment de direction. Par exemple, les citations qui suivent viennent de personnes interviewées dans deux ministères différents :

«Nous voulons des directives claires, flexibles, qui laissent une marge de manoeuvre à la discrétion du ministre. Le Conseil du Trésor est le fournisseur des outils. Les ministères ont la responsabilité de déterminer quelle est la meilleure utilisation de ces outils lorsqu'ils planifient et offrent un programme.»

«Le Conseil du Trésor devrait donner des instructions plus spécifiques, et plus tôt, ce qui nous permettrait de nous y conformer.»

Pris dans son ensemble, le jeu d'outils offerts par le Conseil du Trésor a aidé les gestionnaires à mettre en oeuvre les trois éléments du réaménagement des effectifs, que nous examinons ici. Les ministères ont rapporté que, lorsqu'une clarification est nécessaire, le Conseil du Trésor est souvent utile dans l'interprétation qu'il donne aux

gestionnaires préféreraient jouir d'une discrétion lorsqu'il s'agit de déterminer si des scénarios alternatifs d'établissement des coûts (par ex., comparaison qualité/prix, comparaison entre location et achat) sont justifiés.

C. Le régime concernant l'après-emploi

Les conseils du Conseil du Trésor adressés aux ministères, traitant du régime concernant l'après-emploi sont contenus dans six documents :

- Le Guide de vérification
- Le Cadre de suivi
- La série *Vérifiez vos options*
- Lettre du 28 juillet 1995 (Politique sur les marchés)
- Lettre du 16 août 1995 (emploi futur ou relations contractuelles)
- Lettre du 11 septembre 1995 (probité à l'égard des anciens fonctionnaires)

Dans l'ensemble, les ministères ont trouvé que les conseils prodigués par le Conseil du Trésor, traitant des problèmes relatifs au régime concernant l'après-emploi étaient suffisants. La plupart des ministères, sinon tous, ont fait un effort pour distribuer les politiques touchant le régime concernant l'après-emploi à tous leurs employés. Dans certains cas, le Sous-ministre a émis des instructions sévères à l'effet que les gestionnaires seraient individuellement tenus responsables si les politiques n'étaient pas respectées.

Deux problèmes mineurs ont été notés quant aux outils du Conseil du Trésor :

1. Obligation de divulguer volontairement des renseignements

L'article 9 de la Politique sur les marchés présente une contradiction avec le Cadre de suivi (Article 2.3) et *Vérifiez vos options* (Q&R n°19 et n°21). Le problème, dans ce cas, est de savoir si, oui ou non, les anciens employés sont obligés de divulguer volontairement des renseignements dans une situation de marché. La Politique sur les marchés dit que les anciens employés «doivent être prêts à signer une renonciation à la protection du caractère confidentiel de ces renseignements» et à «mettre à la disposition [de l'État] tous les détails pertinents. Cette politique implique que l'État demandera ces renseignements et que l'ancien employé a l'obligation de répondre à cette demande. Cependant, les deux autres documents disent que l'ancien employé a l'obligation de divulguer volontairement les renseignements, sans qu'on le lui demande. Les implications de ce manque de cohérence sont probablement minimes. En pratique, les ministères ont demandé aux employés quittant la fonction publique de signer une déclaration de renonciation. Pareillement, les ministères ont ordinairement inclus comme condition standard des marchés une clause à l'effet que tous les anciens employés couverts par le marché déclarent toute obligation d'après-emploi qui serait applicable en vertu du marché.

2. Obligation de vérifier les noms

L'article 10 de la Politique sur les marchés dit que les ministères institueront des contrôles internes afin de «surveiller tous les aspects des marchés» et de conserver des dossiers «aux fins des éventuelles vérifications internes menées par le ministère» y compris «tout autre renseignement utile fourni par l'entrepreneur». Le Guide de vérification ne contient aucune référence aux exigences énoncées en vertu de cette politique. Le

reconnue n'est admissible que si on peut démontrer qu'il aide à trouver à un emploi. Cela veut dire que la réponse étend l'exigence relative à l'obtention d'un emploi pour l'appliquer aux cours des institutions reconnues. Ce n'est que si le lecteur assume que la «formation» n'a pas lieu dans des institutions «d'enseignement» que cette ambiguïté disparaît. Dans l'un et l'autre cas, le libellé actuel du document *Vérifiez vos options* est une source de confusion inutile.

Ces trois outils du Conseil du Trésor ne sont pas ceux dont se servent principalement les ministères. Un effort de collaboration entre les ministères les plus touchés a produit un guide générique sur l'allocation de formation et d'études. Chacun des ministères «les plus touchés» a ensuite adapté ce guide à son propre usage. Par exemple, certains ministères ont ajouté des annexes à leurs formulaires adaptés, dans le but d'aider les employés à comprendre leurs obligations et de donner une cohérence aux opérations du programme. Le processus de collaboration suivi pour l'élaboration du guide générique a aidé la fonction des ressources humaines de chaque ministère à comprendre les questions entourant la gestion de l'allocation de formation et d'études. La distribution du guide aux gestionnaires et aux employés a aidé à la mise en oeuvre et à la gestion du programme au sein du ministère.

Au cours de nos discussions avec le personnel des ministères, on a défini quatre domaines où (au moins un) ministère aimerait obtenir des éclaircissements supplémentaires de la part du Conseil du Trésor concernant l'allocation de formation et d'études :

- Qu'est-ce qui constitue un bon plan de formation? Quelles caractéristiques

- sont susceptibles de mener à l'obtention d'un emploi?
- Comment les «situations ultérieures» devraient-elles être traitées (par ex., les personnes admissibles soumettant, à l'intérieur de la période de temps, une demande d'argent supplémentaire en vertu d'un nouveau plan de formation ou d'un plan révisé)?
- Quels types de rapports le Conseil du Trésor demandera-t-il?
- Que veut-on dire par institutions d'enseignement «reconnues» au niveau international?

Un autre domaine qui préoccupe certains ministères, c'est le degré de jugement discrétionnaire qui est permis aux gestionnaires. À cause de la vaste gamme de choix de formation qui sont possibles et des coûts associés, ce programme pourrait faire l'objet de réglementations étendues, conçues pour couvrir toutes les situations imaginables. Certains ministères aimeraient voir une direction plus détaillée de la part du Conseil du Trésor tandis que d'autres préféreraient un énoncé clair à l'effet que la gestion devrait exercer une mesure de discrétion. La préoccupation sous-jacente à ces commentaires est celle de la responsabilitisation. Ce qui préoccupe les gestionnaires, c'est que, s'ils utilisent leur pouvoir discrétionnaire sans avoir reçu un signal clair les autorisant à le faire, une vérification les trouve ensuite en état de non respect de la politique. En général, les ministères préféreraient une large marge de jugement discrétionnaire plutôt qu'une sur-réglementation et la bureaucratie associée nécessaire pour établir et appliquer des politiques conçues pour couvrir toutes les situations imaginables. Par exemple, dans certains cas, le coût de l'équipement pourrait apparaître admissible, alors qu'il ne l'est pas dans d'autres cas. Pareillement, les

lise comme suit : « *A fourni la preuve que la personne est inscrite aux cours ou programmes de formation et d'étude* ».

Comme dans le cas du Guide de vérification, le Cadre de suivi contient des références à une « indemnité de recyclage ». Ces références devraient être modifiées pour se lire : « allocation de formation et d'études ».

3. Les gens en transition : vérifiez vos options

Le document *Les gens en transition* — *vérifiez vos options* est plus détaillé que le Guide de vérification ou le Cadre de suivi et comprend des exemples de questions et réponses. Nous avons trouvé un manque de cohérence dans la direction donnée en rapport aux types de cours et de programmes qui seraient couverts. À la page 2, le *Vérifiez vos options* suggère l'idée que tout cours d'une institution d'enseignement du Canada reconnue par la Loi de l'impôt sur le revenu est admissible. Pareillement, si on peut montrer qu'une autre formation à des chances de mener à un emploi, cette dernière peut être admissible. Cela revient à dire que l'employé n'a pas besoin de montrer que les cours offerts par les institutions reconnues devraient mener à un emploi (ce qui veut dire que tous les cours sont admissibles).

Cette incohérence se présente dans la section des questions et réponses. La question n°2 demande quelles restrictions sont applicables au genre de formation ou de cours. La réponse dit que « Vous pouvez suivre tout programme de formation ou n'importe quel cours offert par une institution d'enseignement [reconnu] dans la mesure où vous démontrez que le programme de formation en question mènera vraisemblablement à l'obtention d'un emploi. Cette réponse laisse entendre qu'un cours suivi à une institution d'enseignement

Néanmoins, deux problèmes ont été relevés en rapport avec la liste de contrôle du Cadre de suivi, les articles numéro 6 et 7. Dans les deux cas, on demande au gestionnaire de certifier que l'employé a rempli une obligation. Dans le cas de l'article 6, le gestionnaire doit certifier que le plan de formation de l'employé « le prépare à obtenir un emploi à l'extérieur de la fonction publique ». Cependant, les gestionnaires ne peuvent pas attester avec assurance de la possibilité, pour une personne, d'obtenir un emploi à la suite de la formation. Le faire exigerait une connaissance approfondie de la demande existant sur le marché du travail pour le type d'emploi en rapport avec la formation, et se prononcerait sur le fait que l'individu soit la personne qui conviendrait pour cet emploi. Nous suggérons de modifier le libellé comme suit : « ... Le plan de formation vise à le préparer à obtenir un emploi ... ».

Dans le cas de l'article 7 de la liste de contrôle, on demande au gestionnaire de certifier que l'employé « a suivi la formation et les cours personnellement ». Alors que le Conseil du Trésor voulait, par cet article, aider les gestionnaires à s'assurer que seules les personnes admissibles suivaient le cours, le mot « a suivi » a été interprété comme signifiant que le gestionnaire doit déterminer si la formation a été complétée. Certains ministères ont donc conclu que l'article 7 demandait au gestionnaire de surveiller les activités de l'employé après que celui-ci eût quitté la fonction publique. Au même moment, une autre directive du Conseil du Trésor (par ex., *Vérifiez vos options*) dit que l'allocation « sera versée sur présentation des reçus ... normalement remboursés dans les 30 jours ». Le document *Vérifiez vos options* confirme également que l'employé n'a pas besoin d'obtenir une note de passage pour le cours. Nous suggérons donc de modifier l'article 7 de la liste de contrôle pour qu'il se

doivent «s'adresser uniquement aux employés excédentaires». Certains lecteurs ont pensé que c'est le document joint sur le placement des remplaçants qui était ici l'objet de la référence. Mais l'intention était plutôt de clarifier l'idée que la PDA et le PERA s'appliquaient seulement aux employés excédentaires.

D'autres questions ont été soulevées par les ministères en rapport avec la gestion des remplaçants. Toutefois, ces commentaires visaient le programme lui-même, plutôt que les outils offerts par le Conseil du Trésor dans le but d'aider à gérer le programme. Les ministères croient que le gouvernement est exposé à des pressions qui l'inciteraient à diminuer les restrictions imposées au remplacement. On croit généralement que les paramètres du programme ne sont pas encore finalisés et que d'autres changements (et d'autres communications venant du Conseil du Trésor) sont à venir.

B. L'allocation de formation et d'études

Trois outils du Conseil du Trésor en rapport avec l'allocation de formation et d'études ont été distribués aux ministères : le Guide de vérification, le Cadre de suivi et une livraison de la série de communication à l'intention des employés, *Les gens en transition: vérifiez vos options*.

1. Guide de vérification

Le Guide de vérification fait deux références à l'allocation de formation et d'études. La procédure de vérification A2.1.2a) demande au ministre de suivre, analyser et (le cas échéant) prendre des mesures en rapport avec les principaux indicateurs de rendement ayant rapport à la réduction des effectifs, y

2. Le Cadre de suivi

Alors que le Guide de vérification semble laisser une grande marge discrétionnaire au vérificateur et au ministre (c.-à-d., le ministère devrait établir des mécanismes efficaces de communication et de gestion du programme), le Cadre de suivi laisse entendre que l'examen d'une liste de contrôle des conformités, préparée par les ministères est tout ce qu'il faut pour assurer l'administrateur général que les exigences relatives à la conformité du programme ont été satisfaites. Le Cadre de suivi donne ensuite un exemple de liste de contrôle. Des ministères nous ont rapporté que la liste de contrôle du Cadre de suivi avait été publiée après qu'ils aient eu élaboré leurs propres listes. En fait, le Cadre de suivi est devenu une confirmation du fait que les listes de contrôle des ministères étaient appropriées.

compris le «coût total des indemnités de recyclage versées ... pour qu'ils puissent acquérir les compétences nécessaires pour travailler à l'extérieur de la fonction publique.» La procédure de vérification A3.3.1 concerne l'assurance que le ministère a établi des procédures efficaces pour la gestion de son programme et qu'il fonctionne dans le respect de la législation ou des politiques ministérielles applicables. Elle utilise l'expression «formation raisonnable», sans élaborer davantage sur sa signification. Aucune référence n'est faite, dans le Guide de vérification, aux détails précis du programme d'allocation de formation et d'études (par ex., qu'il ne s'applique qu'aux bénéficiaires de la PDA, qu'il y a un maximum de 7 000 \$ ou que le paiement est basé sur le remboursement de reçus). Le guide réfère aussi à ce programme comme à «l'indemnité de recyclage». Ces références devraient être modifiées pour se lire «allocation de formation et d'études».

- Dans l'ensemble, ce document insiste sur deux objectifs principaux: a) suppression d'une fonction, d'un poste ou du traitement et b) sans que le contribuable n'ait à supporter une augmentation des coûts.

- Nécessité de conserver les compétences clés.
- Les aspirations personnelles devront être reconnues mais sans aucune garantie qu'une demande de remplacement sera satisfaite.

- Le processus garantira «l'amélioration de la motivation des employés et de la productivité du milieu de travail» et l'accroissement du niveau d'appui des syndicats.
- Le programme aboutira «à doter la fonction publique d'une main-d'œuvre productive, diversifiée et efficace».

Bien que ces objectifs soient reliés les uns aux autres, on n'y trouve aucune mention d'un ordre de priorité. Par conséquent, les ministères ont accueilli de diverses façons les dispositions relatives au remplacement.

Certains ministères utilisent cette disposition pour rajouter leur main-d'œuvre en facilitant les remplacements interministériels (essentiellement pour donner aux employés du ministère qui veulent quitter leur emploi l'occasion de le faire). Pour d'autres ministères, le remplacement nécessite un processus bureaucratique qui finit par accroître les coûts encourus par le ministère et, au bout du compte, par les contribuables.

3. Coût pour les contribuables

Les outils ne donnent pas une interprétation claire de ce que veut dire l'expression «le contribuable canadien n'aura à supporter aucune augmentation des coûts». Une interprétation au pied de la lettre dirait que la

seule façon d'éviter les coûts serait de ne pas offrir le programme, ce qui éviterait donc les coûts administratifs associés. Comme cette option n'est pas possible (par ex., le programme doit être offert), les lignes directrices semblent manquer de cohérence. L'examen empirique a également démontré que les coûts assumés par le contribuable risquent d'augmenter à cause du recours à l'option de remplacement. Les ministères rapportent que dans une proportion significative de cas, le remplacement est admissible au PERA, alors que l'employé touché ne l'est pas. Comme le coût encouru par le gouvernement pour le PERA est ordinairement plus élevé que le coût de la PDA, ces échanges aboutissent à un déboursement plus considérable.

Les ministères ne sont pas très préoccupés par leur capacité de démontrer qu'une réduction dans les coûts de salaires et l'élimination d'un poste se sont produites parce qu'ils sont tenus redevables des coûts supplémentaires que le remplacement ferait encourir au contribuable.

4. La relation avec la disposition relative aux volontaires

Aucun des outils émis par le Conseil du Trésor (c.-à-d., la série de lettres, ou le Cadre de suivi) ne discute de la relation entre le remplacement et la disposition relative aux volontaires, telle qu'établie à l'article 7.2.6 de la Directive sur le réaménagement des effectifs et référencé à l'article 3.2.3 du Guide de vérification. Non seulement la différence entre ces deux options de substitution n'est pas discutée, mais une certaine confusion a été créée par l'utilisation du terme «excédentaire» dans la correspondance relative à la gestion des remplaçants. Par exemple, la lettre du 24 mai 1995 établit que les programmes

des remplaçants, ce qui en soulignait essentiellement l'importance :

- Faciliter l'atteinte des objectifs en matière de compression des effectifs,
- processus de gestion contrôlée
- statut d'employé touché, et non admissible à un statut d'excédentaire
- doit aboutir au déploiement ou à la mutation d'un employé touché
- réduction en permanence des dépenses salariales.

Il est clair que les outils les plus utiles à la gestion des remplacements sont la série de lettres publiées entre mai et novembre 1995. Toutefois, certains ministères ont suggéré que la qualité de service du Conseil du Trésor pourrait être améliorée. On a mentionné particulièrement quatre domaines :

- Moment et fréquence de l'émission de conseils.
 - Les objectifs de programme ne sont pas toujours énoncés clairement.
 - On a besoin de directives supplémentaires concernant le paramètre «coût».
 - La relation avec les dispositions relatives aux volontaires de la Directive sur le réaménagement des effectifs n'est pas claire.
- Chacun de ces domaines fait l'objet d'une discussion ci-dessous.

1. Moment et fréquence

Les ministères préféreraient une seule ligne directrice, qui couvre tous les sujets, plutôt qu'une série de directives. Un autre désavantage découlant de la publication d'une série de directives, c'est que les ministères peuvent croire percevoir un

changement des priorités d'un document à l'autre. Par exemple, certaines lettres avaient pour intention de clarifier certains aspects de la correspondance précédente. La lettre du 2 août 1995 voulait élaborer un concept particulier : celui selon lequel les placements de remplaçants ne renvoient qu'à des échanges «un à un», et non pas à une suite de mouvements. Toutefois, comme la lettre ne répétait pas tous les points clés de la lettre qui l'avait précédée (comme l'importance accordée à la nécessité d'éviter toute augmentation des coûts encourus par le contribuable), certains ministères ont compris qu'un changement d'accent s'était produit et que le coût encouru par le contribuable n'était plus une priorité. Cette situation s'est produite en dépit du fait que le Conseil du Trésor avait joint la lettre originale (du 24 mai) à la correspondance du 2 août, pour essayer de s'assurer qu'il ne se produirait aucune confusion.

Le moment de publication est également problématique. Tout comme les ministères préféreraient un seul document qui couvrirait toutes les situations possibles, ils préféreraient également recevoir l'information beaucoup plus rapidement qu'il ne faudrait de temps pour préparer un tel document. Les événements qui se produisent dans les ministères exigent des décisions qui ne peuvent pas attendre la publication des outils du Conseil du Trésor. Certains ministères ont dit que des cas de placement des remplaçants avaient été décidés chez eux avant que toutes les règles n'aient été clarifiées.

2. Objectifs manquant de clarté

La série de lettres présente un certain nombre d'objectifs touchant la disposition concernant le remplacement. Par exemple, on y fait référence à :

III. Validation des outils du

Conseil du Trésor

Dans ce chapitre, nous discutons de l'utilité des outils du Conseil du Trésor dans chacun des trois éléments faisant l'objet de l'examen.

En général, les ministères ont trouvé que les outils offerts par le Conseil du Trésor étaient utiles. Les outils donnent une orientation que les ministères mettent ensuite en oeuvre. Dans les cas où il est nécessaire d'obtenir une clarification, les ministères ont rapporté que, d'ordinaire, le Conseil du Trésor les aide beaucoup. Toutefois, deux secteurs problématiques se sont manifestés. D'abord, les ministères ont trouvé que le Conseil du Trésor était lent à prodiguer son orientation et son aide; très souvent, les événements ont obligé les ministères à agir avant que le Conseil du Trésor n'élabore des outils. Pour les ministères, ce secteur problème n'est pas un commentaire négatif à l'endroit des services du Conseil du Trésor, autant qu'une affirmation concernant la rapidité avec laquelle les nouveaux programmes doivent être mis en oeuvre au niveau des ministères. Le second secteur problème touchait le niveau de détail auquel se rend le Conseil du Trésor. Quelques-uns des ministères que nous avons interviewés ont exprimé le désir d'avoir un niveau de détails plus élevé (par exemple, des instructions spécifiques de mise en oeuvre) dans les outils fournis par le Conseil du Trésor. Aux yeux d'autres ministères, le Conseil du Trésor apparaissait comme déjà trop «porté sur les détails»; ils espèrent et préfèrent que le Conseil du Trésor émette des directives générales et laisse la mise en oeuvre à la discrétion du ministère.

- A. Le placement des remplaçants
- Les outils fournis par le Conseil du Trésor pour aider les ministères dans le domaine des remplacements d'emplois comprennent le Cadre de suivi, qui a suivi une série de quatre lettres.
- Lettre du 24 mai 1995 aux Directeurs du personnel
objet : Le placement des remplaçants, qui comprenait *Gestion du placement des remplaçants*, un document élaboré par le Conseil du Trésor et d'autres ministères les plus touchés.
 - Lettre du 2 août 1995 aux administrateurs généraux des ministères et organismes
objet : Le placement des remplaçants
Lettre du 15 septembre 1995 aux administrateurs généraux
objet : Programmes d'encouragement au départ/Remplacements
Lettre du 20 novembre 1995 aux directeurs du personnel
objet : Rétrogradations et reclassifications volontaires dans le cadre du remplacement.

Le Conseil du Trésor n'a pas publié de communication à l'intention des employés concernant la disposition concernant les remplaçants dans sa série *Les gens en transition : vérifiez vos options*. Comme le Guide de vérification a été rédigé avant que la disposition concernant les remplaçants ne soit disponible, il ne contient aucune référence à ce sujet.

Le Cadre de suivi ne fait qu'une seule référence à la gestion des remplaçants. Sous l'enjeu no 2 (Questions relatives à la probité), le Cadre de suivi a répété les cinq principes opérationnels qui existaient déjà dans le document *Gestion du placement*

Tableau 4 (suite)

État des initiatives de vérification dans les ministères
«des plus touchés» et les trois autres ministères participant à l'examen

Ministère	Terminées	En cours	Prévues
Travaux publics et Services gouvernementaux			Autome 1996 - infrastructure ministérielle
Transports Canada	Gestion du RE	Mise en oeuvre du plan de RH (conformité)	
Secrétariat du Conseil du Trésor	CVC a examiné le travail effectué jusqu'à maintenant		Fin 1996
Autres participants			
Agence canadienne de développement international		Gestion du RE	Examen des paiements de montants forfaitaires dans les régions.
Patrimoine canadien		Infrastructure de gestion du RE, plus un peu d'examen de conformité	
Revenu Canada		Février 1996 - montants forfaitaires	

Tableau 4
État des initiatives de vérification dans les douze ministères
«des plus touchés» et les trois autres ministères participant à l'examen

Ministère	Terminées	En cours	Prévues
Ministères les plus touchés			
Agriculture et Agro-alimentaire Canada			Fin 1996-1997
Bureau de la sécurité des transports du Canada			Aucune vérification prévue
Citoyenneté et Immigration Canada			Avril 1996 - PERA seulement
Pêches et Océans	Nov. 1995 - Gestion des remplaçants		Avril 1996 - Qualité des services de RH - Coûts de gestion du RE
Défense nationale		Programme de réduction du personnel civil pendant l'année passée.	Printemps/été 1997 - PDA et PERA
Environnement Canada	Été 1995 - Programme de RE dans la RCN Septembre 1995 - opérations seulement		Fera un rapport d'étape au bout d'un an
Développement des ressources humaines Canada		Discussions avec le Conseil du Trésor	Intégrera une stipulation concernant le paiement rétroactif
Industrie Canada		Pré-planification - procédures en RH	Présente année civile.
Ressources naturelles Canada	Été 1995 - remplaçants	Phase I - Infrastructure de gestion du ministère	Phase II - printemps 1997 - allocation de formation et d'études et régime concernant l'après-emploi Phase III - tests détaillés.

Tableau 3 (suite)

Inventaire des outils de gestion mis au point par les ministères choisis, pour 3 éléments de la PDA et du PERA (suite)

Ministère	Le placement des remplaçants	Le régime concernant l'après-emploi	L'allocation de formation et d'études
Revenu Canada	Énoncé des rôles, responsabilités, activités et suivi. Cadre de suivi pour les programmes de réduction de l'emploi		s.o. (ne fait pas partie des ministères les plus touchés)
Transports Canada			A adapté le logiciel du MDN A adapté le manuel des ministères les plus touchés
Secrétariat du Conseil du Trésor			A adapté le manuel des ministères les plus touchés

Tableau 3

Inventaire des outils de gestion mis au point par les ministères choisis, pour trois éléments de la PDA et du PERA

Ministère	Le placement des remplaçants	Le régime concernant l'après-emploi	L'allocation de formation et d'études
Agriculture et Agro-alimentaire Canada		A adapté le manuel des ministères les plus touchés	A mis au point du matériel de formation sur le réaménagement des effectifs à l'intention des gestionnaires
Bureau de la sécurité des transports du Canada			
Citoyenneté et Immigration Canada	Système autonome de jumelage	A adapté le manuel des ministères les plus touchés	
Environnement Canada	Lettre du SM aux employés A élaboré un système de suivi	Lettre du SM aux employés	Lettre du SM aux employés
Pêches et Océans		A adapté le manuel des ministères les plus touchés	
Patrimoine canadien	Section dans le manuel des politiques A élaboré un système de suivi	Section dans le manuel des politiques	s.o. (ne fait pas partie des ministères les plus touchés)
Développement des ressources humaines Canada		A élaboré son propre outil en empruntant à 20 documents	A adapté le manuel des ministères les plus touchés
Industrie Canada	Liste de contrôle des vérifications A élaboré un botin partagé	Liste de contrôle des vérifications Système de suivi	A adapté le manuel des ministères les plus touchés Liste de contrôle de suivi
Ressources naturelles Canada	A rédigé son propre guide de vérification		Liste de contrôle des vérifications
TPSGC		Lettre de probité du SM	A adapté le manuel des ministères les plus touchés

fonctionnaire du ministère relève le profil et l'importance du programme.

C. Statut des vérifications touchant le réaménagement des effectifs dans les ministères

Les ministères ont l'obligation d'évaluer les programmes PDA et PERA au point milieu de leur durée de trois ans. Au cours de nos entrevues, nous nous sommes informés du statut des vérifications touchant le RE qui avaient été terminées, ou qui étaient prévues. Le tableau 4 donne un sommaire des réponses reçues.

B. Outils mis au point par les ministères

L'utilisation d'outils de gestion faits maison varie selon les ministères. Tous les ministères ont émis des instructions à l'intention des gestionnaires des centres de responsabilités. Pareillement, chaque ministère a développé ses propres formulaires conçus pour capter les renseignements pertinents ayant rapport aux situations de réduction de l'emploi. À des degrés divers, les ministères ont aussi mis au point des outils de communication pour transmettre aux employés les renseignements concernant les programmes. Par exemple, Industrie Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le Bureau de la sécurité des transports du Canada ont chacun produit des manuels à l'intention de leurs employés. Environnement Canada a adopté une approche différente; le Sous-ministre a adressé une lettre détaillée à tous les employés. Par ailleurs, dans leurs communications avec leurs employés, certains autres ministères se sont surtout appuyés sur la série de bulletins *Vérifiez vos options*, publiée par le Conseil du Trésor.

Certains ministères ont élaboré à l'intention des gestionnaires, des guides qui tendaient à englober tous les aspects du réaménagement des effectifs (par ex., Industrie Canada). Le ministère de la Défense nationale a élaboré un grand nombre d'outils pour son Programme de réduction du personnel civil : guides à l'intention des gestionnaires, outils informatiques et communications avec les employés. Ces initiatives sont antérieures à la PDA et au PERA mais elles ont servi de point de départ à d'autres efforts de la part des ministères.

Quelle que soit la valeur de ces types d'outils ministériels, le présent examen a surtout visé

à savoir si les ministères avaient élaboré des outils-maison (devant s'ajouter à ce qu'offre le Conseil du Trésor) afin de guider le placement des remplaçants, l'allocation de formation et d'études et le régime concernant l'après-emploi.

Dans cet ensemble, une initiative se démarque des autres. Un volumineux manuel pour la gestion de l'allocation de formation et d'études a pu être compilé grâce à un effort de collaboration de tous les ministères les plus touchés. On a d'abord élaboré un manuel générique, puis chacun des ministères les plus touchés a pu l'adapter et le modifier à ses propres fins. Une initiative interministérielle a également produit un «document suggéré» pour la gestion des remplaçants, auquel le Conseil du Trésor a donné son appui et qu'il a distribué. Toutefois, les détails et les interprétations de la stipulation concernant les remplaçants sont dans une période d'évolution; le Conseil du Trésor a publié une série de lettres qui, prises ensemble, servent de pierre d'assise pour la gestion de ce programme. Le régime concernant l'après-emploi a également été administré à l'aide d'une série de documents émis par le Conseil du Trésor.

Le tableau 3 montre dans quelle mesure des outils-maison ont été élaborés par les ministères. Il fait ressortir l'utilisation étendue du manuel des ministères les plus touchés pour l'allocation de formation et d'études. Il démontre également le nombre comparativement faible d'outils-maison mis au point pour la gestion du placement des remplaçants et du régime concernant l'après-emploi. Un outil intéressant pourrait en fait être considéré comme une «tactique de mise en oeuvre»; il s'agit d'une lettre du sous-ministre. Un tel document aide à la mise en oeuvre et à la bonne gestion d'un programme en faisant en sorte que le premier

Le tableau 2 énumère les organismes qui ont participé à cet examen, en acceptant d'être interviewés et de prendre part à l'atelier.

Tableau 2		
Participation des ministères à l'examen		
Ministère	Entrevues	Atelier
Ministères «les plus touchés»		
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	—	—
Bureau de la sécurité des transports du Canada	—	—
Citoyenneté et Immigration Canada	—	—
Environnement Canada	—	—
Pêches et Océans	—	—
Développement des ressources humaines Canada	—	—
Industrie Canada	—	—
Défense nationale	—	—
Ressources naturelles Canada	—	—
Travaux publics et services gouvernementaux	—	—
Transports Canada	—	—
Secrétariat du Conseil du Trésor	—	—
Autres participants		
Patrimoine canadien	—	—
Agence canadienne de développement international	—	—
Revenu Canada	—	—

Tableau 1

Outils du Conseil du Trésor pour la gestion des trois éléments du PDA et du PERA

Le placement des remplaçants

- Cadre de suivi
- Lettre du 24 mai 1995 aux directeurs du personnel
- Lettre du 2 août 1995 aux administrateurs généraux des ministères et organismes
- objet : Le placement des remplaçants
- Lettre du 15 septembre 1995 aux administrateurs généraux
- objet : Programmes d'encouragement au départ/Remplacements
- Lettre du 20 novembre 1995 aux directeurs du personnel
- objet : Rétrogradations et reclassifications volontaires dans le cadre du remplacement.

L'allocation de formation et d'études

- Guide de vérification
- Cadre de suivi
- *Les gens en transition : vérifiez vos options — Allocation de formation et d'études, août 1995*

Régime concernant l'après-emploi

- Guide de vérification
- Cadre de suivi
- *Les gens en transition : vérifiez vos options — Le Régime concernant l'après-emploi dans la fonction publique*
- Politique sur les marchés, Avis 1995-8 du 28 juillet 1995, aux chefs fonctionnels de l'administration et des finances de tous les ministères et organismes;
- objet : Marchés avec d'anciens fonctionnaires
- Lettre du 16 août 1995 aux directeurs du personnel
- objet : Engagement relatif à un emploi ou à des relations contractuelles ultérieures pris par l'employé quittant la fonction publique sous le régime de divers programmes de cessation d'emploi.
- Lettre du 11 septembre 1995 à tous les administrateurs généraux
- objet : Probité dans les rapports avec d'anciens fonctionnaires

En plus des entrevues tenues auprès de ministères particuliers, nous avons tenu un atelier réunissant des personnes choisies parmi quelques ministères. Huit ministères furent invités à participer. Des représentants de sept ministères, et un représentant du Groupe de l'évaluation, de la vérification et de l'examen, du Conseil du Trésor, ont pris part à l'atelier.

Cet atelier a donné aux ministères l'occasion d'échanger leurs impressions sur l'utilité des outils (et du service) offerts par le Conseil du Trésor et leur a permis de faire des suggestions visant les améliorations à apporter.

II. Le contexte ministériel

Ce chapitre offre un aperçu général du contexte ministériel dans lequel cet examen s'est déroulé. Plus précisément, nous donnons un sommaire montrant dans quelle mesure les ministères ont développé leurs propres outils pour aider à gérer la PDA et le PÉRA, ainsi que le statut actuel des plans de vérification interne des pratiques relatives au Réaménagement des effectifs (RE). Nous commencerons par une brève description de la nature de la participation ministérielle au présent examen.

A. Participation ministérielle au présent examen

Les discussions que nous avons eues avec la direction du projet nous ont permis de déterminer 17 organismes¹ qui seraient interviewés par l'équipe du groupe-conseil. Dans chaque organisme, nous avons invité le personnel des ressources humaines à nous rencontrer. À la discrétion de celui-ci, des représentants de la fonction vérification interne pouvaient participer à la réunion. Ces entrevues visaient un triple but :

- discuter de l'utilité des deux outils en question pour la gestion ministérielle des trois éléments faisant l'objet de notre examen,
- voir si le ministère avait mis au point ses propres outils à cet égard,
- nous informer du statut de toute vérification ou examen interne de la gestion de la PDA ou du PÉRA.

¹ Dans deux de ces ministères, le personnel approprié n'était pas disponible. En tout, 15 ministères et agences ont pris part au processus d'entrevues.

I. Introduction*

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est une agence centrale qui sert de premier employeur au nom du gouvernement du Canada. En tant que tel, une partie de sa mission est d'interpréter les politiques du gouvernement et de donner des directives aux ministères sur la façon de répondre aux exigences de ces politiques. Dans son

budget de février 1995, le gouvernement annonçait l'introduction de changements à la directive de 1991 concernant la réduction des effectifs, ainsi qu'à deux programmes conçus dans le but d'offrir aux employés excédentaires des primes d'encouragement au départ, la Prime de départ anticipé (PDA) et le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA). Plus tard, un programme fut introduit afin de permettre aux employés touchés qui désiraient rester à l'emploi de la fonction publique de remplacer des employés qui n'auraient autrement pas eu accès à ces programmes d'encouragement.

L'objectif de cet examen était de valider deux outils particuliers qui avaient un rapport avec trois éléments des programmes PDA et PERA du gouvernement.

Plus précisément, les deux outils à valider étaient :

Le Guide de revue interne - Guide de vérification, Directive sur le réaménagement des effectifs, (ébauche de mai 1995) et

Réduction des effectifs, Cadre de suivi ministériel pour les programmes Prime de départ anticipé et Programme d'encouragement à la retraite anticipée.

* La présente étude a été rédigée à l'externe.

Le Guide de revue interne - Guide de vérification, Directive sur le réaménagement des effectifs a été distribué aux ministères à la suite du budget de février 1995, mais avant que les programmes PDA et PERA ou les stipulations concernant les remplacements ne soient entièrement articulés.

Le Cadre de suivi ministériel de la réduction des effectifs fut publié le 13 décembre 1995. Ce Cadre de suivi avait pour but d'aider les ministères et les organismes du gouvernement dans la gestion des programmes PDA et PERA.

La validité (c.-à-d. l'utilité, l'applicabilité) de ces outils devait être évaluée en rapport avec les trois éléments suivants : le placement des remplaçants, l'allocation de formation et d'études, ainsi que le régime concernant l'après-emploi.

La portée du travail s'est modifiée de deux façons dans le cours de l'examen. En premier lieu, nous avons reçu la directive d'exclure de notre examen la référence à l'évaluation de programme, parce qu'une initiative séparée était en cours dans le but d'établir un cadre d'évaluation des programmes. Le second changement dans la portée du travail a consisté en une expansion au-delà des deux outils spécifiques par le SCT, pour inclure toute communication adressée aux ministères par le Conseil du Trésor en ce qui a trait aux trois éléments faisant l'objet de l'examen.

durement touchés, de même que le processus de planification opérationnelle. De plus, le SCT a communiqué clairement avec tous les sous-ministres au sujet de questions relatives à la gestion des ressources humaines et financières et à l'obligation de rendre compte, il leur a proposé notamment un indicateur de récupération à l'égard duquel ils devront rendre compte.

4. Moduler les exigences du contrôle de gestion à la lumière du risque inhérent à tout programme et à toute politique ou ligne directrice.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor se définit de plus en plus comme décideur et comme fournisseur d'aide aux ministères. Les ministères s'efforcent d'instaurer un nouveau style de gestion «habilitéée». Cela dit, comme on peut le constater par l'approche qu'il a adoptée pour la gestion de la Directive sur le réaménagement des effectifs et des programmes connexes, le Secrétariat s'est principalement donné comme rôle de fournir des orientations et des instruments de gestion aux ministères. On accorde de moins en moins d'importance à l'examen rigoureux des opérations et on en accorde de plus en plus à la gestion des risques. C'est au palier ministériel que réside l'obligation de rendre compte de la gestion de ces programmes.

1. Mettre à jour le Guide de vérification pour mieux cerner certains aspects de la PDA et du PERA, des notions de remplaçant, de situation d'emploi excédentaire non rémunéré et du principe de la rentabilité appliquée à la gestion des dépenses.

Le Guide de vérification fournit un instrument complet de vérification de gestion et de conformité pour la Directive sur le réaménagement des effectifs. Il a cependant été rédigé avant l'entrée en vigueur de la PDA et du PERA et de l'acceptation du principe du remplacement. Le Guide fait présentement l'objet d'une mise à jour, menée en collaboration avec les milieux de la vérification.

2. Reconnaître la valeur du recours aux comités interministériels aux fins de l'élaboration des lignes directrices, et le favoriser davantage.

Les consultations et la collaboration entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères aux fins de la gestion du réaménagement des effectifs ont été considérables et fructueuses. À titre d'exemple, l'effort de collaboration entre l'ensemble des ministères les plus touchés a permis la rédaction d'un manuel détaillé de gestion de l'allocation de formation et d'études. Un manuel général a tout d'abord été rédigé. Il a ensuite été adapté ou modifié selon les besoins de chacun des ministères concernés. Grâce à une initiative interministérielle, un cahier de propositions visant la gestion des remplaçants a également été rédigé. Le Conseil du Trésor a soutenu ces initiatives et il a distribué le document. Un autre comité du genre a mis au point le formulaire de demande et l'approbation de la PDA.

Le Réseau de coordonnateurs du réaménagement des effectifs, composé de représentants de tous les ministères, continuera d'être un moyen extrêmement efficace de partage des connaissances en matière de pratiques exemplaires, tout en favorisant la cohérence dans l'application de la DRF dans l'ensemble de la fonction publique. Avec la collaboration des intervenants, le Secrétariat du Conseil du Trésor verra à redéfinir le mandat de ce comité et à définir les besoins futurs. Sur le plan stratégique, le Secrétariat continuera d'adopter cette approche pour traiter de diverses autres questions de politique, en consultant les ministères et en collaborant avec eux.

3. Réaffirmer les priorités du Conseil du Trésor et son rôle dans les communications avec les ministères.

Pour être en mesure de répondre en temps opportun aux besoins d'information des ministères et de fournir des précisions sur certaines questions, le Secrétariat rédige, à mesure que les besoins surviennent, des communications distinctes portant sur des domaines précis. Cela ne veut pas nécessairement dire que tel document annule ou remplace une communication précédente, pour ce qui est d'indiquer l'ordre de priorité. Les communications axées sur une question précise sont ciblées. Elles ne sont pas censées avoir une portée générale et ne constituent pas des énoncés de politique globale.

En ce qui a trait à la communication avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour discuter des priorités des programmes, il existe de multiples tribunes à cette fin. Mentionnons notamment le Réseau de coordonnateurs du réaménagement des effectifs, le Comité des ministères les plus touchés et le Comité des ministères les moins

documents essentiels en mode électronique (Publiser, CD-Rom et Connexions RH). Pour ce qui est plus particulièrement de la gestion des remplaçants, un document qui s'intitule provisoirement «Les gens en transition - vérifiez vos options» est en voie de rédaction. Il s'agira d'un guide complet qui sera également disponible sur Internet.

2/3. L'ordre hiérarchique des priorités

n'est pas énoncé clairement; il semble varier d'un document à l'autre.

Dans certains ministères, on s'est montré inquiet de ce qui semble être une divergence des priorités dans diverses communications du SCT portant sur le même sujet. Pour fournir en temps opportun les précisions dont les ministères ont besoin, le Secrétariat rédige des communications distinctes visant certaines questions, à mesure que les besoins surviennent. Cela ne veut pas nécessairement dire que l'ordre de priorité ou d'importance change avec chaque document.

Il existe plusieurs moyens de communiquer avec le Secrétariat au sujet des priorités des programmes. On peut penser notamment au processus de planification opérationnelle dans le cadre duquel les priorités ministérielles sont discutées avec les ministères, au Réseau de coordination du réaménagement des effectifs, au Comité des ministères les plus touchés, et au Comité des ministères participant à la diversification des modes de prestation des services. De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor a communiqué avec tous les sous-ministres, et a clairement défini à leur intention le cadre de gestion des ressources humaines et financières, tout en proposant un indicateur de récupération dont les sous-ministres auront la responsabilité. De plus, un guide de vérification révisé dont la rédaction est actuellement en cours, grâce à la

4. On arrive parfois mal à distinguer entre une mesure prescrite et une simple proposition.

Comme le constatent les auteurs du rapport, il y a lieu de parler de changement de paradigme pour ce qui est du contexte dans lequel les ministères gèrent les programmes PDA et PERA. Le Secrétariat du Conseil du Trésor se définit de plus en plus comme décideur et comme fournisseur d'aide aux ministères. Les ministères s'efforcent d'instaurer un nouveau style de gestion «habileté». Par ailleurs, le gouvernement lance d'importantes nouvelles initiatives en matière de compression budgétaire et de réaménagement des effectifs. Il n'est donc pas étonnant que les divers ministères ne définissent pas de la même façon le rôle que joue ou devrait jouer le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Divers mécanismes, comme le Réseau de coordonnateurs du réaménagement des effectifs, permettent aux représentants des ministères d'obtenir des éclaircissements en matière de politique et d'obligation de rendre compte. Le Secrétariat continue d'encourager les intéressés à échanger sur de telles questions en participant au Comité du réaménagement des effectifs, au Comité des ministères les plus touchés, au Comité des ministères participant à la diversification des modes de prestation et dans d'autres cadres spécialisés.

L'étude contient également quatre propositions précises que le Conseil du Trésor pourrait juger opportun de mettre en œuvre.

- Un cadre de contrôle ministériel du réaménagement des effectifs a été publié.

Par souci de garantir la validité de certains des instruments fournis aux ministères par le Secrétariat du Conseil du Trésor, on a décidé de confier à une société de conseillers en gestion le soin d'étudier deux instruments clés : *Le Guide d'examen interne - Guide de vérification, réaménagement des effectifs*, et *Le Cadre de contrôle ministériel du réaménagement des effectifs* visant les programmes d'encouragement au départ anticipé et d'encouragement à la retraite anticipée. Il s'agissait de valider ces instruments par rapport à trois aspects de la PDA et du PÉRA - la gestion des remplaçants, la conformité des allocations de formation et d'études, et le régime d'après-mandat.

Aux fins de l'examen de ces instruments, les experts-conseils ont élargi la portée de l'étude au-delà des deux instruments visés précisément par le SCT pour englober l'ensemble des communications du Secrétariat visant la réduction des effectifs, dans l'optique de l'examen des trois éléments susmentionnés. Cette décision visait essentiellement à tenir compte de la volonté des ministères de partager leurs points de vue au sujet de l'ensemble des instruments et du fait que le Guide d'évaluation avait été publié bien avant l'instauration des deux nouveaux programmes et de la notion de remplaçants, et que le cadre d'évaluation ministériel n'avait été distribué que depuis peu lorsque les groupes de réflexion se sont réunis et lorsque les entrevues avec les praticiens des ministères ont eu lieu.

La réaction de la direction

La Direction des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor estime que l'évaluation de ces instruments a été faite de

façon professionnelle et qu'elle a débouché sur des renseignements utiles et des observations valables. D'une manière générale, les ministères ont constaté que les instruments du SCT leur fournissaient des orientations utiles. Dans les cas où des précisions étaient nécessaires, les ministères ont signalé que le Secrétariat jouait bien son rôle, et nous tenons à réagir tout particulièrement à certaines observations clés formulées dans l'étude.

1. Problèmes relatifs au rythme et à la cadence des communications.

Dans certains cas, les ministères ont constaté que les orientations et les mesures de soutien venant du centre étaient lentes à venir - bien souvent, les ministères ont même dû agir avant de disposer des instruments nécessaires. Comme on l'a souligné, cependant, les observations des ministères ne visaient pas tant à poser un jugement négatif sur les services du SCT qu'à signaler la rapidité avec laquelle les nouveaux programmes sont mis en oeuvre.

À mesure que les problèmes étaient définis par les syndicats, la direction, et les comités de reclassement, des agents du Secrétariat s'y attaquaient de façon responsable, en collaboration avec leurs collègues des ministères et après avoir consulté des experts. Le Secrétariat a publié au bon moment des communications sur certaines questions de mise en oeuvre qui avaient été soulevées. Comme l'ont reconnu les représentants ministériels qui ont participé à l'étude, ils préféreraient recevoir les renseignements en beaucoup moins de temps qu'il n'en faut pour rédiger un document d'ensemble général.

Pour s'adapter le mieux possible aux besoins des ministères, le Secrétariat a pris des mesures pour rendre disponibles tous ses

Réponse de la direction

Le Guide de vérification et le cadre de contrôle

Dans le budget de février 1995, on annonçait à l'échelle de l'ensemble du gouvernement des plans visant à supprimer les programmes et les services identifiés dans l'Examen des programmes de 1994-1995. La suppression des programmes visés entraînera une réduction de quelque 45 000 postes des effectifs du gouvernement fédéral dès la troisième année (1997-1998). Parallèlement à l'annonce budgétaire de 1995, des mesures ont été prévues pour faciliter la réalisation des objectifs de réduction des ministères. Ainsi, on a conçu deux programmes, soit le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) et la Prime de départ anticipé (PDA) pour faciliter la compression des effectifs dans les ministères. De plus, le gouvernement a désigné certains ministères comme étant «les plus touchés», c'est-à-dire estimés incapables d'assurer les compressions d'emploi prévues par simple attrition, grâce aux mesures de réaménagement des effectifs en cours et en faisant appel à d'autres instruments de gestion. Les ministères «les plus touchés» ont accès aux deux programmes, tandis que tous les autres n'ont accès qu'au PERA.

Ces deux programmes n'ont pas été conçus pour remplacer la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE) actuellement en vigueur, mais plutôt pour la compléter. La DRE continue d'être en vigueur et demeure le principal instrument de réaménagement des effectifs. Deux programmes additionnels, le Programme de congé avec étallement du revenu et le Programme de congé de transition préalable à la retraite, ont également été annoncés de manière à assurer aux employés non

excédentaires une plus grande souplesse dans les modalités de travail, tout en facilitant aux gestionnaires la réalisation des objectifs en matière de réduction des budgets salariaux.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a pris diverses initiatives à la lumière des observations formulées par le vérificateur général en 1992, à la suite de la vérification de la Directive sur le réaménagement des effectifs. Le Secrétariat s'est vivement préoccupé de faire en sorte que les mécanismes nécessaires de décision, de vérification et de contrôle soient en place, non seulement pour la DRE mais aussi pour les deux nouveaux programmes. À cette fin, il a fourni aux ministères plusieurs documents aux fins de la gestion et du contrôle des activités de compression.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé un cadre redimensionnel de restructuration de l'emploi qui met l'accent sur le rôle et la responsabilisation des sous-ministres. Une lettre destinée à l'ensemble des sous-ministres attirait leur attention sur les questions relatives à la gestion des ressources humaines et financières et à l'obligation de rendre compte, et sur un indicateur de rentabilité pouvant garantir une meilleure gestion des deniers publics tirés de la réserve centrale. Dans cette lettre, il invitait les sous-ministres à faire la vérification des mesures d'encouragement au départ, à mi-chemin tout au plus, du programme de trois ans.

- On a rédigé un Guide du gestionnaire concernant la restructuration de l'emploi, en collaboration avec les ministères, la collectivité de la vérification et de l'examen et le Secrétariat du CT.
- Un Guide de vérification a été mis au point et distribué aux ministères.

- Réaffirmer les priorités et le rôle du Conseil du Trésor dans les communications avec les ministères.
- Viser un équilibre entre le besoin de contrôle de gestion et le niveau de risque inhérent dans un programme, une politique ou une directive.

Sommaire

Ce chapitre présente un aperçu général des observations principales découlant de notre examen de validation des outils du Conseil du Trésor. L'expression « validation des outils » doit s'interpréter comme renvoyant à la notion d'utilité et de qualité des directives et des conseils offerts aux ministères pour les aider dans le placement des remplaçants, l'allocation de formation et d'études et le régime concernant l'après-emploi de la Prime de départ anticipé (PDA) et le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA).

Nous avons découvert que le Guide de vérification (l'ébauche de mai 1995) et le Cadre de suivi ne sont pas les outils fondamentaux qu'utilisent les ministères pour faire la gestion de ces trois éléments.

- Le Guide de vérification a été rédigé avant que ne soient finalisés les détails des éléments de programme. Il ne traitait du PDA et du PERA qu'à un niveau conceptuel et devra faire l'objet d'une mise à jour.

- Le Cadre de suivi vient tout juste d'être publié et il sert surtout à confirmer les communications antérieures du Conseil du Trésor, ainsi que les initiatives entreprises par les ministères eux-mêmes. Par exemple, la plupart des ministères ont mis au point une liste de contrôle à l'intention des gestionnaires concernant l'allocation de formation et d'études. Le Cadre de suivi comprenait une liste de contrôle analogue qui a aidé à confirmer l'effort des ministères.

Seules des différences mineures ont été découvertes entre ces documents et d'autres publiés par le Conseil du Trésor. Ces différences avaient surtout trait à l'utilisation

des mots et n'étaient pas assez graves pour nuire à la gestion des programmes au sein des ministères. Le personnel des ministères nous a fait part de sa satisfaction générale devant le niveau d'aide reçu du Conseil du Trésor lorsqu'il était nécessaire d'obtenir une clarification ou une interprétation d'une situation particulière.

Les outils de base utilisés par les ministères comprennent la série des communications (lettres et la série *Vérifiez vos options*) du Conseil du Trésor, à laquelle s'ajoutent deux produits d'une collaboration interministérielle, le document sur la gestion des remplaçants et un guide sur l'allocation de formation et d'études.

Dans l'ensemble, ces outils présentaient quelques points problématiques pour les ministères :

- Le moment et la fréquence des communications.
- Aucun énoncé clair de la hiérarchie des priorités.
- Des glissements visibles dans l'accent, d'un document à l'autre.
- Une confusion entre ce qui est obligatoire et ce qui n'est que suggestion.

Nous offrons quelques suggestions d'améliorations que le Conseil du Trésor voudra peut-être mettre en oeuvre :

- Faire une mise à jour du Guide de vérification de façon à mieux traiter de la PDA, du PERA, du placement des remplaçants, du statut d'exécédentaire non payé et du principe de remboursement inclus dans la gestion des dépenses.
- Entériner et encourager un usage plus étendu du modèle de comité inter-ministériel pour élaborer des lignes directrices.

Table des matières

Sommaire	vii
Réponse de la direction	ix
I. Introduction	1
II. Le contexte ministériel	2
A. Participation ministérielle au présent examen	2
B. Outils mis au point par les ministères	5
C. Statut des vérifications touchant le réaménagement des effectifs dans les ministères	6
III. Validation des outils du Conseil du Trésor	11
A. Le placement des remplaçants	11
1. Moment et fréquence	12
2. Objectifs manquant de clarté	12
3. Coût pour les contribuables	13
4. La relation avec la disposition relative aux volontaires	13
B. L'allocation de formation et d'études	14
1. Guide de vérification	14
2. Le Cadre de suivi	14
3. Les gens en transition: vérifiez vos options	15
C. Le régime concernant l'après-emploi	17
1. Obligation de divulguer volontairement des renseignements	17
2. Obligation de vérifier les noms proposés dans les marchés	17
D. Conclusions	18
1. Le Guide de vérification : un outil limité pour la gestion de la PDA et du PERA	19
2. Le Cadre de suivi a trouvé un usage limité	19
Suggestions d'améliorations	21
A. Mettre à jour le Guide de vérification	21
B. Endosser et encourager le modèle de comité interministériel	21
C. Mettre l'accent sur les priorités du Conseil du Trésor dans vos communications avec les ministères	21
D. Viser un équilibre entre le besoin de contrôle et le niveau de risque	23

Cette série d'évaluations, de guides de vérifications, d'examen et d'études a été conçue dans le but d'améliorer les politiques et les programmes du Conseil du Trésor.

Titres déjà parus dans cette série :

1. Examen des budgets de fonctionnement – structure de délégation
2. Examen de la mise en oeuvre des plans d'activités au sein du gouvernement du Canada
3. Examen du processus d'approbation du recouvrement des coûts et des frais d'utilisation
4. Évaluation de la Politique sur la prestation de services aux employés handicapés
5. Vérification sur le service au public dans les langues officielles – Phase I – Régions de Toronto et de Halifax
6. Vérification sur le recours à la traduction
7. Examen des frais d'administration reliés aux lois sur l'ATPRP
8. Évaluation de la politique pilote de télétravail – Points saillants
9. Évaluation de la politique pilote de télétravail – Constatations
10. Vérification de la conformité aux Normes du Conseil du Trésor sur la technologie de l'information
11. Cadre d'évaluation pour les programmes de départ anticipé

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1996
Publié par
La Direction des affaires publiques
Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat



Ce document est disponible en accès direct par l'intermédiaire
de la page d'accueil du SCT sur Publiservice, le réseau interne
du gouvernement fédéral, à l'adresse suivante :
<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca>
Il figurera également dans l'édition de janvier 1997 du CD-ROM
Publications du Secrétariat du Conseil du Trésor
pour la gestion du gouvernement fédéral

VERS UNE MEILLEURE GESTION NUMÉRO 12

Examen de validation –
Guide de vérification et
cadre de suivi ministériel

Groupe de l'évaluation,
de la vérification et de l'examen
Novembre 1996

Examen de validation –
Guide de vérification et
cadre de suivi ministériel



NUMÉRO 12

VERS UNE MEILLEURE GESTION

